

І.В. Шиндель, Є.А. Цимар

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
ДИСКРЕЦІЇ В ДІЯЛЬНОСТІ
НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ
В УМОВАХ ПРАВОВЛАДДЯ**

Монографія



МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
Одеський державний університет внутрішніх справ

І. В. Шиндель, Є. А. Цимар

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
ДИСКРЕЦІЇ В ДІЯЛЬНОСТІ
НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ
В УМОВАХ ПРАВОВЛАДДЯ**

Монографія



Видавництво
«Юридика»
2026

УДК 342.9:351.74(477)

Ш62

Рецензенти:

Добробог Людмила – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри теорії держави та права Дніпровського державного університету внутрішніх справ;

Вітвіцький Сергій – доктор юридичних наук, ректор Донецького державного університету внутрішніх справ, професор, заслужений юрист України, полковник поліції;

Денисова Аліна – кандидат юридичних наук, завідувач кафедри адміністративно-правових дисциплін Одеського державного університету внутрішніх справ

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Одеського державного університету внутрішніх справ
(протокол № 3 від 24 лютого 2026 року)*

Шиндель І. В., Цимар Є. А.

Ш62 Правове регулювання дискреції в діяльності Національної поліції в умовах правовладдя : монографія / І. В. Шиндель, Є. А. Цимар. – Одеса : Видавництво «Юридика», 2026. – 250 с.

ISBN 978-617-8574-82-6

У монографії здійснено комплексне теоретико-правове дослідження дискреції в діяльності Національної поліції України в умовах правовладдя. Розкрито правову природу дискреції як способу реалізації повноважень органу публічної влади, визначено її сутнісні ознаки, види та межі з урахуванням стандартів правовладдя та захисту людських прав. Обґрунтовано неприпустимість ототожнення дискреції зі свавіллям і акцентовано увагу на ризиках довільного правозастосування за відсутності належних нормативних та контрольних механізмів.

Запропоновано авторську дефініцію дискреції у діяльності Національної поліції, розроблено класифікації дискреційних повноважень та п'ятиелементну модель їхніх меж. На основі компаративного аналізу досвіду західних держав та загальноєвропейського підходів визначено напрями вдосконалення правового регулювання дискреції, спрямовані на посилення правовладдя, підвищення передбачуваності адміністративних рішень і ефективності їх судового та громадського контролю.

Монографія адресована науковцям, викладачам, аспірантам, здобувачам правничої освіти, а також працівникам органів публічної влади та органів правопорядку.

УДК 342.9:351.74(477)

ЗМІСТ

ВСТУП	5
--------------------	---

Розділ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДИСКРЕЦІЇ В ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ	9
---	---

1.1 Доктринальні підходи до осмислення дискреції в діяльності Національної поліції України	9
---	---

1.2 Методологія та методи дослідження дискреції в діяльності Національної поліції	24
--	----

<i>Висновки до розділу 1</i>	42
------------------------------------	----

<i>Список використаних джерел</i>	45
---	----

Розділ 2

ДИСКРЕЦІЯ В ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ЯК ПРАВОВИЙ ФЕНОМЕН	50
--	----

2.1 Концептуалізація дискреції у правознавстві: теоретико-правовий вимір	50
---	----

2.2 Правова природа, поняття та види дискреції в діяльності Національної поліції	72
---	----

2.3 Межі реалізації дискреції в діяльності Національної поліції України	108
--	-----

<i>Висновки до розділу 2</i>	131
------------------------------------	-----

<i>Список використаних джерел</i>	138
---	-----

Розділ 3

ЗАРУБІЖНІ МОДЕЛІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДИСКРЕЦІЇ ПОЛІЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

ЇХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В УКРАЇНІ 146

- 3.1 Європейські підходи до правового регулювання
дискреції поліції: німецька, французька
та наднаціональна моделі 146
- 3.2 Моделі обмеження дискреції поліції
у правопорядках Польщі та Румунії 175
- 3.3 Напрями вдосконалення правового регулювання
дискреції в діяльності Національної поліції України
в умовах правовладдя 193
- Висновки до розділу 3* 211
- Список використаних джерел* 221

ВИСНОВКИ 226

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 233

ВСТУП

Однією з важливих особливостей діяльності Національної поліції є необхідність перманентного застосування дискреції, що дозволяє поліцейським приймати рішення в відповідно до обставин конкретної ситуації. Водночас дискреція в діяльності Національної поліції є явищем, що потребує системного аналізу через її потенційний вплив на дотримання принципів правовладдя, забезпечення прав і свобод людини, а також ефективність правоохоронної діяльності загалом.

За даними правозахисних організацій у 2023–2024 роках було зафіксовано значну кількість скарг на перевищення повноважень поліцейськими. Зокрема, у медіа періодично з'являється інформація про випадки застосування сили, які викликали суспільний резонанс. Водночас міжнародна практика свідчить, що ефективне правове регулювання та контроль за реалізацією дискреційних повноважень є фактором підвищення рівня довіри до правоохоронної системи.

Упродовж 2025 року за результатами проваджень, здійснюваних Державним бюро розслідувань, до судових органів передано 7 420 обвинувальних документів, які стосуються 7 901 особи. Серед притягнутих до судового розгляду – 1 496 представників правоохоронної сфери. Водночас ДБР і надалі посилює діяльність за пріоритетними напрямками, зокрема щодо протидії корупційним проявам у системі публічної влади та правоохоронних органах, фіксації воєнних злочинів, виявлення неправомірних дій у секторі оборони

й територіальних центрах комплектування, а також усунення з судової системи недоброчесних службових осіб¹.

Дискреція поліцейських охоплює широкий спектр рішень: від застосування превентивних заходів до використання сили та заходів примусу. Відсутність належного правового регулювання та механізмів контролю може призводити до свавільних дій, що суперечать принципу правоваддя. Водночас надмірна регламентація дискреційних повноважень може позбавити поліцейських можливості оперативно реагувати на правопорушення та ефективно виконувати свої функції.

Окремі аспекти проблематики дискреції в діяльності поліції досліджували такі українські вчені, як В. Авер'янов, Н. Бааджи, А. Бабенко, В. Бевзенко, В. Галунько, В. Горбалінський, А. Грінь, О. Губська, А. Денисова, О. Жердєв, М. Закурін, М. Коваль, І. Ковбас, В. Колесник, М. Корнієнко, О. Кузьменко, Р. Куйбіда, А. Кучук, О. Лагода, Р. Мельник, Т. Михайліна, С. Мороз, Г. Панова, М. Рісний, Х. Ярмакі та ін.

Однак, зважаючи на перманентний характер викликів, пов'язаних із реалізацією дискреції в діяльності Національної поліції, а також враховуючи відсутність комплексних досліджень, які б висвітлювали цю проблему з позицій сучасного стану розвитку правової системи та суспільних очікувань, обрана тематика є актуальною та потребує ґрунтовного аналізу.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є висвітлення дискреції в діяльності Національної поліції та обґрунтування пропозицій щодо удосконалення законодавства, яке регулює відповідні суспільні відносини.

Досягнення цієї мети передбачає необхідність вирішити **наступні завдання:**

¹ У 2025 році ДБР направило до суду понад 7,4 тисячі обвинувальних актів (ІНФОГРАФІКА). URL: <https://dbr.gov.ua/news/u-2025-roci-dbr-napravilo-do-sudoponad-7-4-tisyachi-obvinuvainih-aktiv>

- з'ясувати стан наукового осмислення проблематики дискреції в діяльності Національної поліції України;
- розкрити методологічні основи дослідження дискреції в діяльності Національної поліції;
- визначити концепт «дискреція» у правознавстві та розкрити загальний аспект цього поняття;
- визначити поняття дискреції в діяльності Національної поліції та надати загальну характеристику видів дискреції в діяльності Національної поліції;
- розкрити зміст меж дискреції в діяльності Національної поліції України;
- провести компаративний аналіз правового регулювання дискреції поліції, охарактеризувавши німецький, французький та загальноєвропейський аспекти;
- визначити та охарактеризувати напрями удосконалення правового регулювання дискреції в діяльності Національної поліції України.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері реалізації повноважень суб'єктів публічної влади.

Предметом дослідження є дискреція в діяльності Національної поліції України.

Методи дослідження. Гносеологія дискреції в діяльності Національної поліції ґрунтується на низці методологічних принципів – об'єктивності, системності, історизму, всебічності – які забезпечили логіку наукового пошуку та є чинниками відповідності дослідження вимогам науковості (розділи 1, 2 і 3).

Методи аналізу і синтезу, дедукції та індукції дозволяють виявити сутнісні характеристики предмету пізнання та визначити взаємозв'язки між його елементами (підрозділи 2.1–2.3), визначити стан пізнання піднятої проблематики (підрозділ 1.1), сформулювати висновки до розділів та загальні висновки. Окрім цього завдяки вказаним логічним методам було виявлено важливі закономірності та ризики в реалізації дискреційних повноважень, що сприяє удосконаленню правового регулювання (підрозділ 3.2).

Серед застосованих методологічних підходів важливу роль для пізнання предмету відіграли: аксіологічний – дозволив визначити зв'язок дискреції та її меж з характеристиками державно-правового режиму, принципами верховенства права та пропорційності тощо (розділ 2 і 3), герменевтичний – використаний для аналізу нормативних приписів національного та зарубіжного законодавства у сфері регулювання адміністративного розсуду (розділ 2, підрозділ 3.1), структурно-функціональний – дозволив виокремити та проаналізувати види дискреції в діяльності Національної поліції, а також висвітлити межі дискреції, виходячи з функціональної спрямованості відповідного правового явища (підрозділи 2.2 та 2.3).

Комплексно питання методології розкривається у підрозділі 1.2 монографії.

Емпіричну основу дослідження складають: рішення національних судів та Європейського суду з прав людини, у яких розглядаються питання реалізації адміністративного розсуду.

Висловлюємо щиру подяку вченим, які долучилися до обговорення результатів цього дослідження, надали цінні зауваження та пропозиції щодо його вдосконалення, а також сприяли формуванню наукових підходів і концептуальних положень монографії. Окрема подяка адресована колегам, чия фахова підтримка, наукові дискусії та критичні оцінки сприяли поглибленню авторських висновків і підвищенню наукового рівня дослідження.

Розділ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДИСКРЕЦІЇ В ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

1.1 Доктринальні підходи до осмислення дискреції в діяльності Національної поліції України

Першочерговим завданням у науковому пізнанні державно-правових явищ, у тому числі й дискреції в діяльності Національної поліції, є з'ясування стану пізнання цього явища, оскільки дозволяє визначити рівень її концептуального осмислення, наявні підходи до її тлумачення та практичного застосування, що, у свою чергу, передбачає аналіз наукової літератури, правових доктрин, судової практики та міжнародного досвіду, що допоможе окреслити основні теоретичні та методологічні засади дослідження.

Важливо встановити, як саме вітчизняна та зарубіжна правова думка визначає дискрецію правоохоронних органів, якими є межі її реалізації в діяльності Національної поліції та яким чином забезпечується її відповідність принципу правовладдя. Особливої уваги потребує питання співвідношення дискреційних повноважень поліції із принципами правової визначеності, пропорційності та ефективного судового контролю.

З'ясування стану пізнання цього явища також передбачає виявлення прогалин у правовому регулюванні та практичній реалізації

дискреційних повноважень, що дозволяє сформулювати конкретні проблеми, які потребують подальшого аналізу, зокрема питання зловживання дискрецією, її судового оскарження та належного обґрунтування рішень поліції.

Таким чином, дослідження стану пізнання дискреції в діяльності Національної поліції є необхідним для розробки науково обґрунтованих висновків щодо оптимального балансу між повноваженнями поліції, гарантіями захисту прав людини та забезпеченням публічного порядку.

Саме тому у цій частині дослідження ми зосередимось на висвітленні стану опрацювання піднятої проблематики вітчизняними науковцями. При цьому, зважаючи на обширність цього завдання, здійснимо класифікацію наукових розробок вітчизняних правників.

Класифікація джерел, що складають основу розуміння дискреції в діяльності Національної поліції, має спиратися на фундаментальний критерій – предмет дослідження. Означене дозволяє забезпечити цілісність та логічну структурованість аналізу, а також виділити найважливіші джерела, які безпосередньо стосуються сутності дискреційних повноважень поліції.

У цьому контексті першою групою джерел доцільно виокремити наукові праці, що присвячені саме явищу адміністративного розсуду. До цієї групи входять дослідження, які розглядають загально-теоретичні засади дискреції у правозастосуванні, її межі, співвідношення з принципом правовладдя, а також механізми запобігання зловживанням. Такі роботи формують методологічну основу для аналізу дискреційних повноважень поліції, оскільки дозволяють оцінити загальні тенденції розвитку цього інституту, його доктринальне осмислення та ключові проблеми правозастосування.

Серед вітчизняних науковців, які висвітлювали означений предмет у своїх роботах, згадаємо таких як В. Авер'янов, Н. Бааджи, В. Бевзенко, В. Галунько, В. Горбалінський, А. Грінь, О. Губська, О. Жердев, М. Закурін, М. Коваль, І. Ковбас, В. Колесник,

М. Корнієнко, О. Кузьменко, Р. Куйбіда, А. Кучук, О. Лагода, Р. Мельник, Т. Міхайліна, С. Мороз, Г. Панова, М. Рісний та ін.

Значна увага у межах цієї групи приділяється питанням судового контролю за дискрецією, можливостям і межам втручання суду в дискреційні повноваження адміністративних органів, а також особливостям оцінки розсуду органів публічної адміністрації, зокрема поліції. Окреме значення має аналіз зарубіжного досвіду, що дозволяє визначити тенденції формування стандартів адміністративного розсуду в діяльності правоохоронних органів та ефективність їх правового регулювання.

У цьому контексті відзначимо дослідження В. Горбалінського, у якому вказаний автор висвітлює співвідношення різних термінів, якими позначається явище дискреції. На думку вітчизняного правника, взаємозв'язок між правом органів виконавчої влади на вільне прийняття рішень (дискреційними повноваженнями) та їх здатністю самостійно обирати способи дій (адміністративним розсудом) можна порівняти з тим, як «право» надає можливість досягти мети, а «спосіб і засіб» – це інструменти для цього. Тобто, маючи право, орган влади може використовувати різні прийоми та методи для виконання своїх завдань. Коли ми говоримо, що адміністративний розсуд – це спосіб реалізації дискреційних повноважень, ми підкреслюємо, що це право має бути чітко прописане в законах, прямо чи опосередковано².

Деяко подібним є розуміння дискреції й розсуду Н. Бааджі. Так, авторка відзначає, що дискреція – це лише один з видів розсуду. Інакше кажучи, розсуд – це ширше поняття, яке включає в себе дискрецію³.

На нашу думку, помилково розглядати дискреційне повноваження як окреме повноваження суб'єкта владних повноважень.

² Горбалінський В. В. Актуальні підходи до розуміння поняття дискреційних повноважень публічної адміністрації. *Нове українське право*. 2022. Вип. 4. С. 47.

³ Бааджи Н. А. Адміністративний розсуд в діяльності органів публічної влади : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2020. С. 39.

До того ж, не зрозуміло, чим дискреція відрізняється від розсуду, зокрема адміністративного. Хоча заслуговує на увагу спроба автора інтерпретувати розсуд як спосіб реалізації повноваження.

Не достатньо визначеним є і запропоноване О. Лагодою розуміння розсуду як діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, коли вони використовуючи надані їм законом можливості, приймають рішення, виходячи з власних міркувань та переконань⁴. У такому розумінні йдеться про те, що державні структури, маючи законне право, самостійно вирішують, як діяти; вони використовують свою свободу вибору в рамках закону, спираючись на власне розуміння ситуації; вони можуть застосовувати різні підходи для досягнення цілей, передбачених законом; рішення приймаються на основі внутрішнього переконання, але в межах законних повноважень.

Особливе значення в межах робіт цієї групи відіграють дослідження меж адміністративного розсуду. Так, у цьому контексті згадаємо наукові публікації Л. Аллахвердової⁵ та Т. Фуфалько⁶. Цілком слушно вказані дослідники відзначають необхідність здійснення адміністративного розсуду у межах принципу верховенства права та принципу пропорційності, що відповідає західній традиції права.

Водночас, слід також вказати, що саме до цієї групи джерел слід віднести й ті роботи, що стосуються судової дискреції чи дискреції в окремій сфері суспільних відносин. Так, відзначимо по-перше, комплексне дослідження судового розсуду, здійснене головою Верховного Суду Ізраїля Аароном Бараком. Ізраїльський суддя, використовуючи свої знання та багаторічний досвід, аналізує ситуації,

⁴ Лагода О. Основні помилки у застосуванні дискреційних повноважень посадовими особами адміністративних органів. *Право України*. 2009. № 3. С. 20–24.

⁵ Аллахвердова Л. В. Обмеження дискреційних повноважень як вимога верховенства права. *Наукові записки НаУКМА*. 2015. № 2. С. 34–36.

⁶ Фуфалько Т. М. Обмеження дискреційних повноважень як складова принципу пропорційності. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2012. № 1. С. 52–59.

коли суддя стикається з вибором між кількома законними рішеннями. Його дослідження показує, що кінцевий вибір судді визначається його особистим світоглядом та накопиченим досвідом. Означена праця не обмежується аналізом судової системи Ізраїлю, а розглядає суддівство як явище в цілому, підкреслюючи важливість суддівського розсуду як ключового елемента будь-якої судової системи⁷.

Основні положення дослідження А. Барака мають важливе значення для розуміння дискреції в діяльності Національної поліції, оскільки його підхід до розсуду як інструменту правозастосування базується на принципах правовладдя, пропорційності та обґрунтованості рішень. Водночас слід враховувати, що розсуд судді та адміністративного органу мають принципові відмінності, які впливають на межі та зміст дискреційних повноважень поліції.

Зокрема, А. Барак розглядав судовий розсуд як такий, що обмежений рамками права та орієнтований на тлумачення правових норм у світлі загальних принципів правосуддя. Суддя діє в межах встановленої правової системи, виходячи з необхідності забезпечення справедливості та правової визначеності. Натомість адміністративний розсуд, включно з дискрецією поліції, має іншу природу – він передбачає ухвалення рішень у рамках законодавчо визначених повноважень, але з елементом вибору найбільш доцільного варіанту дій у конкретній ситуації.

Важливим у контексті діяльності Національної поліції є підхід Барака до судового контролю за дискреційними рішеннями адміністративних органів. Він наголошував, що контроль не повинен підміняти собою адміністративний розсуд, але має забезпечувати дотримання принципу пропорційності, запобігати свавіллю та забезпечувати легітимність рішень. Наведене положення особливо актуальне для поліції, яка у своїй діяльності має значний

⁷ Барак А. Суддівський розсуд. Київ : Вид. «Центр учбової літератури», 2022. 320 с.

рівень дискреції, зокрема у питаннях застосування примусу, обмеження прав особи та забезпечення громадського порядку.

Отже, положення дослідження А. Барака дозволяють виробити збалансований підхід до розуміння дискреції в діяльності Національної поліції, який враховує як необхідність оперативного ухвалення рішень у складних ситуаціях, так і потребу в ефективному правовому контролі з боку суду, що забезпечує відповідність таких рішень принципам правовладдя.

По-друге, згадаємо монографічне дослідження дискреції у сфері фінансового права А. Барікової⁸. У першій частині роботи авторка досліджує дискрецію у правозастосуванні фінансового права з різних ракурсів, починаючи з аналізу самої концепції дискреції, її історичного розвитку, правової природи, цілей, видів та принципів. Далі висвітлюється нормативний аспект, розглядаючи правові основи дискреції, механізми уникнення колізій у законодавстві та сучасні тенденції у правовій політиці. У третьому розділі досліджується практичне застосування дискреції, зокрема особливості правових режимів її реалізації, використання дискреційних інструментів державними органами та специфіка дискреційних правовідносин у фінансовому праві. Четвертий розділ присвячений процесуальному аспекту, де аналізується роль судової практики у формуванні права, адміністративно-процесуальні категорії, пов'язані з дискрецією, та межі судового тлумачення законів. На завершення, авторка досліджує перспективи розвитку дискреції, зокрема запозичення досвіду інших країн, удосконалення правового регулювання та формування інтеграційного правопорядку.

Відтак, саме ця група джерел відіграє визначальну роль у побудові наукової концепції дискреції в діяльності Національної поліції, оскільки закладає фундамент для її розуміння як правового явища, окреслює методологічні підходи до його дослідження та виявляє ключові проблеми, які потребують подальшого аналізу.

⁸ Барікова А. А. Дискреція в правозастосуванні у фінансовому праві. Київ : Інтерсервіс, 2023. 280 с.

Водночас, слід наголосити, що роботи цієї групи, що зосереджені на загальнотеоретичних аспектах адміністративного розсуду, можуть мати низку вад, які впливають на повноту та практичну застосовність їхніх висновків у контексті дискреції Національної поліції. Серед основних недоліків (суто у контексті предмету нашого дослідження) можна виокремити такі:

- відсутність спеціалізованого аналізу (значна кількість досліджень цієї групи мають загальнотеоретичний характер і не враховують специфіку діяльності Національної поліції, що може призводити до абстрактних висновків, які складно застосувати у сфері правоохоронної діяльності);

- недостатній емпіричний компонент (більшість наукових робіт першої групи зосереджені на теоретичних аспектах адміністративного розсуду, не спираючись на аналіз реальної правозастосовної практики. Як наслідок, такі дослідження можуть залишатися відірваними від проблематики конкретних рішень поліції та механізмів контролю за їх дискреційними повноваженнями);

- ігнорування проблеми судового контролю за дискрецією поліції (частина наукових робіт зосереджена на загальних питаннях меж адміністративного розсуду, але не враховує особливості судового контролю за рішеннями поліції, що може ускладнювати формулювання ефективних правових механізмів для запобігання зловживанням дискрецією у поліцейській діяльності. Так, згадаємо сприйняття дискреції як свободи дій⁹);

- обмеженість врахування розуміння дискреції у різних правових системах (деякі роботи аналізують адміністративний розсуд лише крізь призму національного законодавства, не враховуючи міжнародний досвід або практику Європейського суду з прав людини, яка відіграє ключову роль у визначенні меж дискреції органів публічної адміністрації);

⁹ Закурін М. К. Дискреція – дія на власний розсуд. Поняття та прояв. *Вісник господарського судочинства*. 2009. № 4. С. 17–24.

– недостатня увага до принципу правовладдя (окремі дослідження можуть розглядати дискрецію як простий інструмент управління, не акцентуючи увагу на її співвідношенні з правовладдям, що може сприяти формуванню вузькоутилітарного підходу до розсуду поліції, без належного балансу між повноваженнями правоохоронців і гарантіями людських прав.

З огляду на ці недоліки, дослідження дискреції Національної поліції потребує інтеграції загальнотеоретичних напрацювань із емпіричними даними, практикою судового контролю та міжнародними стандартами, що дозволить виробити більш обґрунтовані й прикладні рекомендації.

Другу групу джерел складають роботи, у яких висвітлюється адміністративний розсуд у діяльності органів публічного адміністрування.

Свій внесок у розроблення цієї проблематики внесли такі вітчизняні науковці як В. Авер'янов, Н. Бааджи, В. Бевзенко, В. Галунько, В. Горбалінський, А. Грінь, О. Губська, О. Жердев, М. Закурін, М. Коваль, І. Ковбас, В. Колесник, М. Корнієнко, О. Кузьменко, Р. Куйбіда, А. Кучук, О. Лагода, Р. Мельник, О. Мінченко, Т. Михайліна, С. Мороз, В. Омелян, Г. Панова, М. Рісний та ін.

Згадаємо тезу В. Омелян про те, що діапазон можливостей органів публічного адміністрування переважно обмежується законодавчими нормами, водночас, їх рішення обумовлені вимогами закону не завжди¹⁰. При цьому, як відзначають окремі вітчизняні науковці, «використання явища «дискреції» в національному правовому полі пов'язано з різними підходами до його розумінням та його використанням в українській дійсності як в процесі публічного адміністрування, так і при здійсненні судочинства»¹¹.

¹⁰ Омелян В. Сутність адміністративного розсуду в діяльності публічної адміністрації. *Адміністративне право і процес*. 2018. № 2 (21). С. 23.

¹¹ Ковбас І., Коваль М., Мороз С. До питання про формалізовану фіксацію в законодавстві України терміну «дискреція» як явища, що застосовується у процесі публічного адміністрування та при здійсненні судочинства. *Правові новели*. 2023. № 20. С. 244.

У межах робіт цієї групи варто згадати й ті, що присвячені питанням контролю за дискрецією суб'єктів публічного адміністрування. Особливе місце серед них займає дослідження В. Бевзенко та Г. Панової¹².

Ця група джерел є найбільш дослідженою, що зумовлено загальним науковим інтересом до механізмів ухвалення рішень органами влади, меж дискреції та проблем запобігання зловживанням повноваженнями.

Для аналізу адміністративного розсуду у діяльності Національної поліції ці джерела мають особливе значення. Вони дозволяють визначити загальні закономірності адміністративного розсуду, зокрема його структурні характеристики, принципи обґрунтованості та пропорційності, а також механізми судового контролю за дискреційними рішеннями. Оскільки Національна поліція є частиною системи публічного адміністрування, її дискреційні повноваження підпорядковуються загальним правилам, розробленим у межах доктрини адміністративного розсуду.

Разом з тим, особливості діяльності поліції, такі як оперативність ухвалення рішень, необхідність реагування на непередбачувані ситуації та баланс між забезпеченням публічного порядку і дотриманням людських прав, вимагають адаптації загальних концепцій адміністративного розсуду до специфіки правоохоронної діяльності. Вивчення загальної доктрини адміністративного розсуду у сфері публічного адміністрування дозволяє оцінити, наскільки нормативне регулювання та практика ухвалення рішень поліцією відповідають стандартам правовладдя, а також визначити межі дискреції, які є прийнятними у демократичній державі.

Додамо, що ці роботи розкривають сутність адміністративного розсуду, його види, межі та принципи застосування, що дає

¹² Бевзенко В. М., Панова Г. В. Сутність та підстави втручання адміністративного суду у розсуд суб'єкта публічної адміністрації. Київ : Видавництво «Дакор». 2018. 232 с.

можливість сформулювати чітке уявлення про те, що таке адміністративний розсуд і як він повинен функціонувати в ідеалі.

Аналіз теоретичних праць дозволяє виявити різні підходи до розуміння адміністративного розсуду, що є важливим для формування власного критичного погляду.

На окрему згадку заслуговує і дослідження дискреції через призму корупційних ризиків. Як зазначає В. Чернишова, надання державним службовцям широких дискреційних повноважень неминуче призводить до зростання ризику корупції. Коли службовець має можливість вибирати між різними варіантами дій, він може використовувати цю можливість для особистого збагачення. Навіть невелика свобода дій, передбачена законом, може стати інструментом для порушення балансу між публічними та приватними інтересами¹³.

Згадаємо також виокремлені Л. Савранчук ознаки адміністративного розсуду. На думку цього автора, дискреція як явище, має низку характерних властивостей. Перш за все, це право, надане органам державної влади та місцевого самоврядування, а також їхнім посадовим особам, самостійно визначати способи реалізації своїх повноважень, що охоплює можливість прийняття рішень, активну діяльність або ж утримання від певних дій. Важливо зазначити, що це право не є безмежним: воно реалізується виключно особами, уповноваженими на це законодавством, і завжди обмежене рамками закону. Тобто, дії, вчинені на основі адміністративного розсуду, повинні відповідати нормам права та не суперечити їм. Застосування адміністративного розсуду – це не механічна дія, а інтелектуальна та творча діяльність, що вимагає аналітичного мислення та здатності знаходити оптимальні рішення в межах законодавства. Нарешті, результати використання адміністративного

¹³ Чернишова В. Ю. Корупційна складова дискреційних повноважень суб'єктів публічної служби. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2023. Т. 34 (73). № 1. С. 139.

розсуду мають юридично значущий характер, тобто впливають на правові відносини та створюють певні правові наслідки¹⁴.

До подібних результатів сприйняття розсуду дійшли й такі автори як С. Резанов¹⁵, О. Семеній¹⁶, О. Тодошак¹⁷, І. Шкурська¹⁸.

Таким чином, дослідження цієї групи джерел надає методологічну основу для аналізу адміністративного розсуду Національної поліції, окреслюючи як загальні принципи дискреційної діяльності, так і підходи до її обмеження та контролю.

Третю групу джерел складають роботи, у яких висвітлюється проблематика дискреційних повноважень в діяльності окремих органів правопорядку.

Згадаємо наступних вітчизняних науковців, які висвітлювали означений предмет у своїх роботах: В. Авер'янова, Н. Бааджи, В. Бевзенко, В. Галунька, В. Горбалінського, О. Губська, О. Жердєв, М. Закурін, А. Ковальчук, І. Ковбас, В. Колесник, М. Корнієнко, Р. Куйбіда, О. Лагода, Р. Мельник, С. Мороз, Г. Панова, С. Шатрава та ін.

Роботи, присвячені дискреційним повноваженням окремих органів правопорядку, становлять важливу основу для дослідження дискреції в діяльності Національної поліції, оскільки вони дозволяють виявити загальні закономірності та особливості реалізації адміністративного розсуду у сфері правоохоронної діяльності.

По-перше, аналіз таких джерел допомагає зрозуміти, як дискреційні повноваження функціонують у межах діяльності різних

¹⁴ Савранчук Л. Л. Сутність адміністративного розсуду у діяльності органів публічної адміністрації. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 1. С. 199.

¹⁵ Резанов С. А. Класифікація адміністративного розсуду: поняття та його види. *Митна справа*. 2015. № 5 (2). С. 181–184.

¹⁶ Семеній О. М. Ознаки адміністративного розсуду в діяльності суб'єктів публічної адміністрації. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 6. С. 136–139.

¹⁷ Тодошак О. В. Дискреційні повноваження суб'єктів публічної адміністрації. *Правове життя сучасної України*. 2020. № 1. Т. 2. С. 17–20.

¹⁸ Шкурська І. С. Адміністративний розсуд у діяльності органів публічної адміністрації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 3. С. 240–242.

органів правопорядку, включаючи їхні межі, принципи реалізації та механізми контролю. Це особливо важливо, оскільки Національна поліція, на відміну від інших правоохоронних органів (наприклад, прокуратури чи суду), має широкий спектр повноважень, що передбачають оперативність ухвалення рішень у складних та динамічних умовах.

По-друге, дослідження дискреції в діяльності інших органів правопорядку може дати уявлення про оптимальні механізми контролю та запобігання зловживанням дискреційними повноваженнями. Оскільки дискреція у сфері правопорядку пов'язана з потенційним ризиком свавілля або нерівномірного застосування норм, вивчення досвіду інших органів дозволяє сформулювати ефективні гарантії законності та дотримання правовладдя у діяльності Національної поліції.

По-третє, у таких роботах може висвітлюватися питання балансу між оперативністю та підзвітністю у здійсненні дискреційних рішень. Це особливо актуально для поліції, яка часто діє у ситуаціях, що вимагають негайного реагування, і при цьому повинна залишатися в межах закону та загальних принципів правовладдя.

Окремо згадаємо дослідження С. Шатрава щодо дискреційних повноважень органів правопорядку як фактору корупційного ризику¹⁹. Так, автор намагається визначити ті чинники, що можуть бути використані для обмеження дискреційних повноважень задля забезпечення балансу між повноваженнями органів правопорядку та забезпеченням прав людини: «Коли працівник внутрішніх справ використовує надану йому свободу дій, він несе особисту відповідальність за результат. Тому, щоб досягти успіху, він повинен поєднувати глибокі знання законів, практичні навички та віру в те, що ці закони корисні для суспільства»²⁰.

¹⁹ Шатрава С. О. Дискреційні повноваження працівників ОВС, як корупційний ризик в діяльності органів внутрішніх справ. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 2. С. 276–277.

²⁰ Там само. С. 277.

Подібні ідеї знаходимо й у дослідженні А. Головіна щодо адміністративного розсуду як фактора девіантних установок працівників міліції²¹.

Згадаємо також дослідження А. Ковальчук та Ю. Коцюбинської щодо застосування дискреції (авторки дотримуються розуміння дискреції як можливого способу дій у випадках, визначених законодавством²²) у діяльності Національної поліції в умовах виконання повноважень на територіях ведення бойових дій²³. Як вказують вітчизняні дослідниці, під час збройних конфліктів, особливо тих, що супроводжуються насильством проти мирного населення, професіоналізм поліції вимірюється не лише дотриманням закону, але й здатністю до емпатії. Розуміння психологічного стану жертв є необхідною умовою для ефективної роботи. Ігнорування їхніх страждань може спровокувати конфлікти та зашкодити репутації правоохоронних органів. Отже, державні службовці повинні діяти в рамках закону, але з урахуванням людського фактора. При цьому наголошується, що існує постійна напруга між буквою закону та справедливістю. Людина, яка має право приймати рішення, може, керуючись власними міркуваннями, порушити законодавчі норми. Це, безумовно, є порушенням закону. Проте, в окремих випадках, таке порушення може призвести до більш справедливого результату. Це підкреслює необхідність того, щоб закон був не просто набором правил, а інструментом досягнення соціальної справедливості²⁴.

²¹ Головін А. П. Вплив адміністративного розсуду на формування девіантних установок працівників міліції. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2012. № 4. С. 154–162.

²² Термінологічний словник з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму, фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення та корупції / А. Г. Чубенко, М. В. Лошицький, Д. М. Павлов, С. С. Бичкова, О. С. Юнін. Київ : Ваіте, 2018. 826 с.

²³ Ковальчук А., Коцюбинська Ю. Дискреційні повноваження поліцейських під час запобігання насильству за ознаками статі на територіях ведення бойових дій. URL: <https://elar.navs.edu.ua/bitstreams/b862e07b-73d5-4739-a8fa-aaa8abc4ae4e/download>

²⁴ Там само. С. 11.

Вказана проблематика була предметом вивчення й Я. Іванченко²⁵, який цілком правильно відзначає, що у період воєнного стану, коли влада отримує більше повноважень, існує ризик зловживання ними. Це особливо стосується правоохоронних органів, таких як територіальні центри комплектування, прикордонники, митники та податківці, де широкі дискреційні повноваження можуть призвести до порушення прав громадян²⁶.

Водночас, слід вказати на доцільність більш системного розгляду меж дискреції та їх комплексний аналіз, що й буде нами зроблено у наступних частинах дослідження.

Наголосимо також, що дослідження, присвячені дискреційним повноваженням окремих органів правопорядку, можуть мати певні вади, якщо їх застосовувати для аналізу дискреції Національної поліції. До основних недоліків таких робіт можна віднести такі аспекти:

1. Неповна релевантність висновків. Дискреційні повноваження різних органів правопорядку суттєво відрізняються за своїм характером та обсягом. Так, наприклад, дискреція прокуратури чи суду переважно реалізується у сфері оцінки доказів та застосування норм права, тоді як поліцейська дискреція має оперативний і превентивний характер. Використання висновків щодо інших органів може призводити до некоректних узагальнень.

2. Незастосовність механізмів контролю. Методи контролю за дискрецією, розроблені для судових або прокурорських органів, можуть бути непридатними для поліції. Наприклад, судова дискреція контролюється механізмом апеляції та касації, тоді як рішення поліції часто є негайними та не підлягають таким же формам перегляду, що може зумовлювати хибні уявлення про необхідні гарантії законності.

²⁵ Іванченко Я. М. Розширення меж правозастосовчої дискреції у період воєнного стану в Україні: за та проти. *Правничий часопис Донецького національного університету імені Василя Стуса*. 2023. № 1. Т. 2. С. 17–24.

²⁶ Там само. С. 21–22.

3. Ігнорування оперативного характеру поліцейської дискреції. Більшість досліджень дискреції в діяльності інших органів правопорядку зосереджується на дискреційних рішеннях, що ухвалюються у відносно стабільних умовах. Водночас діяльність Національної поліції передбачає швидке прийняття рішень у ситуаціях невизначеності, що потребує іншого підходу до оцінки дискреції та її меж.

4. Ризик запозичення невідповідних концепцій. Деякі концептуальні підходи, розроблені для судової чи прокурорської дискреції, можуть бути механічно перенесені на діяльність поліції, не враховуючи її специфіки, що може призвести до викривленого розуміння правових меж поліцейської дискреції та невиправданих обмежень або, навпаки, надмірного розширення її обсягу.

Отже, хоча третя група джерел може надати корисний матеріал для дослідження дискреції Національної поліції, важливо враховувати її вади та критично переосмислювати висновки, аби забезпечити адекватне розуміння специфіки поліцейського адміністративного розсуду. Хоча загалом третя група джерел забезпечує методологічну й емпіричну основу для розуміння дискреції в діяльності Національної поліції через аналіз подібних механізмів у діяльності інших органів правопорядку, що сприяє розробці науково обґрунтованих підходів до визначення меж дискреції, контролю за її реалізацією та забезпечення правової визначеності у діяльності поліції.

Таким чином, аналіз джерел виокремлених трьох груп дозволяє дійти висновку про те, що вітчизняною правничою наукою загалом напрацьовано ті наукові положення, що можуть бути покладені в основу гносеології адміністративного розсуду Національної поліції.

Водночас, існує низка проблемних аспектів, які потребують подальшого теоретичного осмислення та уточнення. По-перше, хоча науковці досліджували окремі аспекти дискреційних повноважень правоохоронних органів, питання саме адміністративного розсуду Національної поліції залишається недостатньо систематизованим. Відсутність єдиного концептуального підходу

ускладнює визначення меж поліцейської дискреції, її співвідношення з принципами правовладдя, а також з механізмами контролю та відповідальності.

По-друге, слід відзначити проблему недостатньої адаптації напрацьованих теоретичних положень до сучасних викликів, зокрема до специфіки діяльності поліції в умовах правовладдя та процесів євроінтеграції Української держави.

По-третє, важливо враховувати ризики зловживання дискреційними повноваженнями та можливість їх необґрунтованого розширення чи, навпаки, надмірного обмеження. Необхідність оперативного прийняття рішень поліцією повинна бути збалансована із гарантіями прав людини, що вимагає розробки чітких критеріїв оцінки законності та обґрунтованості дискреційних рішень.

Таким чином, подальший розвиток гносеології адміністративного розсуду Національної поліції потребує не лише узагальнення наявних досліджень, а й їхнього критичного переосмислення, врахування специфіки поліцейської діяльності та розробки науково обґрунтованих підходів до визначення меж дискреції, її контролю та правових наслідків реалізації.

1.2 Методологія та методи дослідження дискреції в діяльності Національної поліції

Складовою частиною наукового дослідження державно-правових явищ, у тому числі й дискреції в діяльності Національної поліції, є визначення методології. Методологія є фундаментальним елементом будь-якого наукового дослідження, оскільки визначає підходи, принципи та методи, які застосовуються для аналізу правових явищ²⁷. У випадку дослідження дискреції в діяль-

²⁷ Кучук А. М., Пекарчук В. М. Методологія правових явищ в умовах сучасного правового дискурсу. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2022. Вип. 1 (42). С. 9–10.

ності Національної поліції методологія відіграє особливо важливу роль, оскільки дозволяє обґрунтувати межі дискреційних повноважень, їх співвідношення з принципами правовладдя, а також вплив на реалізацію людських прав.

Зокрема, для дослідження цього явища необхідно:

1. Визначити поняття дискреції – з'ясувати її зміст, межі та співвідношення з обов'язковими приписами правових норм. Щодо розв'язання цього завдання, то воно буде висвітлено нижче.

2. Обрати відповідні методи дослідження, підходи та вказати на принципи пізнання. Це завдання ми висвітлимо у цьому підрозділі дослідження.

Відтак, вкажемо, що під методологією наукового пізнання ми розуміємо цілісну систему методів, принципів та підходів, яка забезпечує об'єктивне, системне та логічно обґрунтоване дослідження певного явища. Подібне сприйняття означеного явища переважно властиве вітчизняним науковцям²⁸.

Методологія відіграє визначальну роль у процесі аналізу державно-правових феноменів, оскільки саме вона визначає, яким чином будуть зібрані, оброблені та інтерпретовані дані.

Ця система включає:

1. Методи дослідження – загальнонаукові (аналіз, синтез, індукція, дедукція). Вони дозволяють виявити сутнісні характеристики досліджуваного явища та встановити взаємозв'язки між його елементами.

2. Принципи – об'єктивності, системності, історизму, всебічності, які визначають логіку наукового пошуку та гарантують його відповідність вимогам науковості.

3. Підходи – аксіологічний, герменевтичний, структурно-функціональний тощо, які дають змогу аналізувати правові явища

²⁸ Теорія держави і права : підруч. / кол. авт. ; кер. авт. кол. канд. юрид. наук, проф. Ю. А. Ведерніков. 3-є вид. перероб. і доп. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2016; Ліра ЛТД. С. 20–21.

в різних контекстах та оцінювати їх у широкому міждисциплінарному полі.

Відтак, методологія не просто визначає інструментарій дослідження, а й окреслює рамки, у межах яких формується наукове знання, що дозволяє уникнути однобічності та забезпечує ґрунтовність отриманих результатів.

Розглянемо більш детально використання вказаних методологічних засобів відносно предмету нашого дослідження.

По-перше, зосередимо увагу на принципах наукового пізнання, тобто тих незаперечних вимогах, що ставляться до наукового осмислення суспільних явищ, зокрема, дискреції в діяльності Національної поліції.

У процесі дослідження дискреції як складного державно-правового феномена необхідно дотримуватися певних методологічних орієнтирів, які забезпечують об'єктивність та наукову обґрунтованість висновків. Оскільки дискреційні повноваження поліції безпосередньо впливають на реалізацію прав людини, їх аналіз має ґрунтуватися не лише на формальному дослідженні нормативної бази, а й на розгляді соціального та інституційного контексту їх застосування.

При цьому наукове осмислення дискреції потребує врахування її природи як явища, що балансує між правом і доцільністю, між юридичною визначеністю та гнучкістю у прийнятті рішень²⁹. Отже, дослідження повинно не лише описувати нормативну основу дискреції, а й оцінювати її вплив на правозастосування, ефективність правоохоронної діяльності та відповідність принципам правовладдя.

Таким чином, формування методологічного підходу до вивчення дискреційних повноважень Національної поліції вимагає

²⁹ Bakhtina I. S., Berendieieva A. I., Pyshna A. H., Bilozorov Y. V., Kuchuk A. M. Administrative discretion in states of full democracy and hybrid regime: the example of Germany and Ukraine. *Multidisciplinary Reviews*. 2023. № 6 (4).

дотримання певних принципів наукового пізнання, які забезпечують системність, достовірність і логічну послідовність дослідження.

Першим відзначимо принцип об'єктивності³⁰. Він передбачає дослідження державно-правових явищ незалежно від суб'єктивних уподобань, ідеологічних чи політичних упереджень, а також поза межами оцінок, що ґрунтуються на вузькокорпоративних чи відомчих інтересах³¹.

У випадку аналізу дискреції в діяльності Національної поліції принцип об'єктивності вимагає неупередженого розгляду як нормативно-правового регулювання, так і практики реалізації дискреційних повноважень.

Застосування цього принципу унеможливорює викривлення висновків шляхом вибіркового використання фактів чи зосередження лише на позитивних або негативних аспектах дискреції. Наприклад, дослідження має включати як випадки ефективного використання дискреційних повноважень для забезпечення правопорядку, так і ситуації їх зловживання або недостатньої визначеності меж застосування.

Крім того, об'єктивність передбачає врахування різних правових підходів до регулювання дискреції, зокрема, порівняльний аналіз зарубіжного досвіду, який може дати змогу оцінити альтернативні моделі та їх відповідність стандартам правовладдя. Також необхідно враховувати емпіричні дані, що підтверджують або спростовують гіпотези щодо ефективності існуючого механізму дискреції (у випадку нашого дослідження відзначимо на аналіз рішень судових органів щодо застосування адміністративного розсуду).

Таким чином, принцип об'єктивності є основоположним для наукового пізнання, оскільки забезпечує всебічне, зважене

³⁰ Щербай І. Принципи та методи дослідження прав і свобод людини, її гідності. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2021. № 2 (30). С. 117.

³¹ Івакін О. А. Об'єктивність як неодмінний принцип пізнання. *Актуальні проблеми держави і права*. 2006. Вип. 29. С. 99–102.

та достовірне розуміння дискреційних повноважень Національної поліції, їхніх меж і наслідків для суспільства.

Як бачимо, з принципом об'єктивності тісно пов'язаний і принцип всебічності. Якщо об'єктивність вимагає неупередженого підходу до дослідження державно-правових явищ, то всебічність забезпечує їх комплексне вивчення з урахуванням усіх можливих аспектів, взаємозв'язків і контекстів. Н. Бондар та В. Стрельник цілком правильно відзначають з цього приводу наступне: «Концептуальні підходи базуються на загальних принципах наукового пізнання, що взаємодоповнюють один одного: об'єктивності, всебічності, історизму, обґрунтованості наукових висновків, комплексності»³².

При дослідженні дискреції в діяльності Національної поліції принцип всебічності передбачає аналіз цього явища не лише з точки зору нормативного регулювання, а й крізь призму його фактичної реалізації, правозастосовної практики, впливу на права людини, а також суспільного сприйняття. Важливо розглядати дискрецію як динамічне явище, що змінюється залежно від соціальних умов, політичних викликів та еволюції правової системи, що, наприклад, робить можливим використання порівняльно-правових досліджень адміністративного розсуду та подальше визначення напрямів імплементації передового досвіду в національну систему права.

Крім того, всебічність вимагає міждисциплінарного підходу, тобто залучення не лише юридичних засобів, а й соціологічних, управлінських та правозахисних інструментів для оцінки ефективності та меж дискреційних повноважень. Наприклад, корисним може бути аналіз підходів до обмеження дискреції в різних правових системах.

³² Бондар Н. А., Стрельник В. В. Методологія наукового дослідження теоретико-правових факторів впливу на розвиток юридичної освіти в умовах глобалізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 2. С. 104.

Таким чином, принцип всебічності гарантує, що дослідження дискреції не буде зведене до фрагментарного чи одновимірного аналізу, а дозволить сформувати повну картину цього явища, враховуючи його різні прояви, ризики та перспективи вдосконалення.

На сьогодні наукові дослідження мають ґрунтуватися також на принципі системності³³. Його сутність полягає в тому, що будь-яке явище слід розглядати як частину більшої системи, що складається з взаємопов'язаних елементів. Це особливо важливо у правовій сфері, де нормативне регулювання, правозастосування та інституційні механізми утворюють єдиний правопорядок.

У контексті дослідження дискреції в діяльності Національної поліції принцип системності передбачає вивчення цього явища не ізольовано, а в його зв'язку з іншими правовими інститутами, зокрема з принципом правовладдя, адміністративною дискрецією, механізмами судового контролю та громадського нагляду. Дискреційні повноваження поліції є лише одним із проявів ширшої проблематики меж державного втручання, співвідношення нормативної визначеності та гнучкості правозастосування.

Крім того, системність вимагає врахування рівнів нормативного регулювання – від конституційних принципів до підзаконних актів, які деталізують реалізацію дискреції. Важливо досліджувати, як саме регулювання дискреційних повноважень поліції узгоджується із загальними засадами адміністративного права та міжнародними стандартами (саме тому у третьому розділі дослідження ми й акцентуємо увагу на висвітленні зарубіжного досвіду регулювання адміністративного розсуду).

Застосування системного підходу також передбачає врахування зворотного зв'язку між різними елементами системи: як нормативні зміни впливають на практику застосування дискреції, як судова

³³ Заморська Л. І. Системний підхід у дослідженнях правової реальності. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2016. № 7. С. 38.

практика формує нові підходи до визначення її меж, як суспільний запит впливає на перегляд політики у цій сфері.

Вкажемо, що саме цей принцип дозволив нам сформулювати систему напрямів удосконалення застосування адміністративного розсуду органами Національної поліції в Україні, урахувавши, зокрема, й вказаний зв'язок між різними елементами системи.

Отже, принцип системності дозволяє не лише виявити внутрішню структуру дискреції, а й оцінити її функціонування в межах правової системи, що є необхідним для обґрунтованих наукових висновків та рекомендацій щодо вдосконалення правового регулювання.

Отримання повних і об'єктивних знань про досліджуване явище передбачає виконання вимог принципу історизму. Його сутність полягає у необхідності розгляду правових явищ у динаміці, з урахуванням їхнього виникнення, еволюції та змін у конкретному соціально-правовому контексті³⁴.

У випадку дискреції в діяльності Національної поліції застосування принципу історизму означає аналіз її генези, розвитку та сучасного стану як правового явища. Зокрема, слід звернути увагу на те, як змінювалися підходи до нормативного регулювання дискреційних повноважень поліції у різні історичні періоди, які фактори впливали на їхнє розширення чи звуження, та які правові механізми використовувалися для контролю за їх реалізацією.

Використання цього гносеологічного засобу дозволило дійти висновку про обмеженість використання дискреції в межах радянського права. Це зумовлювалося тим, що радянська правова система ґрунтувалася на принципах жорсткої централізації, нормативізму та формального підкорення всіх органів державної влади і управління партійній ідеології.

³⁴ Ілин Л. М., Каленюк О. М., Гаврецька М. Й. Принцип історизму в праві та правових дослідженнях. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. Серія: Право.* 2022. № 13 (25). С. 54–60.

У межах радянського права дискреція не розглядалася як необхідний інструмент ефективного врядування, оскільки переважав підхід до права як до сукупності директивних приписів, що не допускали гнучкості у правозастосуванні. Будь-яка ініціатива посадових осіб, яка виходила за межі жорстко регламентованих норм, вважалася небажаною або навіть небезпечною, оскільки могла суперечити партійній лінії.

Означене знайшло відображення й у діяльності правоохоронних органів, включно з міліцією. Її повноваження були деталізовані в підзаконних актах, а основним методом управління залишався адміністративно-командний підхід, що не передбачав автономності прийняття рішень³⁵. Дискреційні повноваження, якщо вони й допускалися, не мали правової визначеності та підконтрольності, що призводило до довільного застосування репресивних механізмів, а не до гнучкого реагування на суспільні потреби.

Таким чином, історичний аналіз засвідчує, що радянське право не створювало умов для формування розвиненої концепції дискреції, оскільки воно було спрямоване не на забезпечення публічних інтересів через автономні рішення посадових осіб, а на централізоване виконання директив. Це ще раз підтверджує, що сучасне розуміння дискреції як інструмента належного врядування є результатом правової еволюції, що відбулася вже в пострадянський період.

Окремо важливо враховувати історичний досвід правозастосування: як практичне використання дискреції поліцією відповідало правовим стандартам різних епох, які виклики виникали у зв'язку з недостатньою визначеністю повноважень або, навпаки, надмірним втручанням держави у сферу прав людини. Аналіз таких тенденцій дає змогу виявити закономірності та зробити обґрунтовані прогнози щодо подальшого розвитку правового регулювання дискреції. У цьому контексті ми відзначили зв'язок адміністративного

³⁵ Ведерніков Ю. А., Кучук А. М. Правоохоронна діяльність в Україні: теоретико-правовий аспект. Київ : Знання України, 2009. С. 78.

розсуду та державно-правового режиму, що також є важливим для правильного сприйняття досліджуваного інституту³⁶.

Крім того, принцип історизму передбачає зіставлення національного досвіду із зарубіжними моделями регулювання дискреційних повноважень поліції, зокрема у європейських державах, де такі повноваження традиційно підлягають суворому контролю з боку судів та громадянського суспільства. Так, у третьому розділі роботи, характеризуючи різні моделі нормативно-правового регулювання дискреції, зокрема французьку, доцільно урахувувати відповідний досвід обмеження повноважень органів публічної влади, що був властивий західній правовій традиції.

Водночас, вкажемо на певне дещо обмежене використання історичного підходу, оскільки основний акцент предмету нашого пізнання – це загальний контекст застосування адміністративного розсуду в діяльності органів Національної поліції. Історичний аналіз у цьому випадку виконує допоміжну функцію, оскільки дає змогу простежити передумови сучасного правового регулювання дискреційних повноважень, однак не є визначальним для оцінки їхньої актуальної практики.

Головна увага зосереджується на чинних підходах до реалізації адміністративного розсуду, його межах, співвідношенні з принципом правовладдя, а також ефективності механізмів контролю за діяльністю поліції. У цьому контексті більш значущими є сучасні доктринальні розробки, судова практика, нормативні акти, що відображають реальне застосування адміністративного розсуду.

Водночас історичний аспект не можна повністю ігнорувати, оскільки він допомагає зрозуміти тяглість правових традицій, причини становлення певних підходів у правозастосуванні³⁷, а також

³⁶ Кучук А. М. Модуси правової держави і громадянського суспільства: захід і схід. Проблеми формування правової держави в Україні в умовах глобалізації : монограф. Суми : ФОП Цьома С. П., 2018. С. 7–24.

³⁷ Ромашкін С. В. Ідеї історичної школи права в становленні юридичної герменевтики. *Актуальні проблеми держави і права*. 2009. Вип. 50. С. 97–99.

відстежити, чи зберігаються пострадянські правові рудименти в системі діяльності Національної поліції. Наприклад, аналіз еволюції правового регулювання дискреції може виявити як позитивні зміни, пов'язані з імплементацією європейських стандартів, так і потенційні ризики, зокрема, можливі рецидиви надмірної адміністративної регламентації чи навпаки – зловживання дискрецією за відсутності належного контролю.

Отже, історичний підхід у цьому дослідженні використовується вибірково: він є інструментом для з'ясування передумов та тенденцій розвитку адміністративного розсуду, проте основний акцент робиться на аналізі його сучасного функціонування в межах правової системи України. Хоча загалом застосування принципу історизму дозволяє глибше зрозуміти передумови та логіку сучасного правового регулювання дискреції, оцінити ефективність уже існуючих підходів і спрогнозувати можливі напрями їх удосконалення.

Наголосимо, що ми дотримуємось того підходу, що методи є безпосереднім інструментом наукового пізнання³⁸. Вони служать своєрідним містком між теоретичними уявленнями і фактичними результатами дослідження, дозволяючи науковцю не лише отримати нові знання, а й організувати і структурувати процес пізнання. Саме через методи дослідник взаємодіє з об'єктом дослідження, встановлюючи зв'язки та закономірності, що дозволяють сформулювати наукові висновки.

Методи наукового пізнання можна розглядати як конкретні засоби, що застосовуються для досягнення певних цілей дослідження. Вони дозволяють аналізувати предмет в його різних аспектах, визначати, які факти є значущими для формулювання теоретичних конструкцій, а також допомагають верифікувати результати. Для дослідження дискреції в діяльності Національної поліції методи є невід'ємною частиною дослідження, оскільки

³⁸ Бірта Г. О., Бургу Ю. Г. *Методологія і організація наукових досліджень*. Київ : Центр учбової літератури, 2014. 142 с.

вони дають змогу не лише розглядати це явище у конкретному правовому контексті, а й оцінювати ефективність його застосування в реальних умовах.

Крім того, методи наукового пізнання є своєрідним критерієм, який визначає якість і глибину дослідження. Наприклад, аналіз правозастосовної практики може виявити проблеми у реалізації дискреційних повноважень, які потребують юридичного виправлення. Тому методи не просто допомагають отримати знання, але й сприяють обґрунтованості висновків і рекомендацій.

Використання правильних методів також дозволяє уникнути можливих спотворень чи упередженості в процесі пізнання, зберігаючи наукову об'єктивність і точність. У нашому випадку застосування методів, що відображають юридичний і соціальний контекст дискреції, забезпечує не лише правильне розуміння її теоретичних засад, а й реалістичне оцінювання її застосування в практичному правозастосуванні органами поліції.

Відзначимо використання у цьому дослідженні методів аналізу та синтезу; ці методи є основними інструментами наукового пізнання, оскільки вони дозволяють детально вивчати об'єкти, виявляючи їхні складові частини, а також з'єднувати ці частини для отримання цілісного уявлення про досліджуване явище.

Метод аналізу полягає в розчленуванні складного явища або об'єкта на окремі елементи з метою глибокого розуміння їхніх властивостей, функцій і взаємозв'язків³⁹. У контексті дослідження дискреції в діяльності Національної поліції, аналіз дозволяє розглядати кожен аспект цього явища: від правових норм, що визначають дискреційні повноваження, до практики їх застосування. За допомогою аналізу можна окреслити межі та умови, за яких органи поліції використовують дискрецію, а також виявити можливі ризики зловживання цією владою, що дозволяє досліднику більш чітко

³⁹ Бірта Г. О., Бургу Ю. Г., Флока А. В., Горячова О. О. Методологія і організація наукових досліджень. Полтава, 2020. С. 36–37.

зрозуміти, як дискреційні повноваження інтегруються в правову систему та яку роль вони відіграють у забезпеченні правопорядку.

З іншого боку, метод синтезу передбачає об'єднання окремих елементів у цілісну картину, що дозволяє оцінити досліджуване явище в його взаємозв'язку з іншими правовими інститутами та соціальними процесами⁴⁰. У нашому випадку синтез допомагає побудувати загальну модель дискреції в діяльності Національної поліції, що включає не тільки правові та організаційні аспекти, а й морально-етичні, соціальні та політичні складові. Синтез дозволяє оцінити, як окремі елементи правового регулювання і практики застосування дискреції взаємодіють, формуючи загальну картину ефективності діяльності поліції.

Застосування цих методів у комплексі дозволяє не лише детально дослідити кожен елемент дискреції, а й побудувати більш обґрунтовану та збалансовану концепцію цього правового інституту. Вони сприяють більш глибокому розумінню того, як дискреція у діяльності органів Національної поліції поєднується з іншими правовими принципами і цінностями, а також з існуючими проблемами правозастосування, що є необхідним для формулювання науково обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення правового регулювання цієї сфери.

Наголосимо також на важливості використання методів дедукції та індукції, оскільки ці методи є невід'ємною частиною логічного пізнання і дозволяють науковцю рухатися від загальних принципів до конкретних фактів і, навпаки, від конкретних фактів до загальних висновків.

Метод дедукції полягає в тому, що наукове пізнання починається з загальних положень або теорій, а потім здійснюється висновок про конкретні випадки або ситуації. У контексті дослідження дискреції

⁴⁰ Дудченко В. В. Роль методології юридичної науки у становленні новаційного науково-правового мислення. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. Вип. 21. С. 13–17.

в діяльності Національної поліції цей метод дозволяє спершу звернутися до загальних принципів правовладдя, адміністративного права та регулювання правозастосування, а потім, на основі цих принципів, формулювати висновки про конкретні випадки використання дискреції поліцією. Дедукція допомагає виявити закономірності у використанні дискреційних повноважень, зокрема, як загальні норми права впливають на практику їх застосування у різних ситуаціях.

Наприклад, знання загальних принципів правової визначеності та пропорційності може бути основою для аналізу того, як ці принципи реалізуються в дискреції поліції, і чи є фактичні порушення цих принципів на практиці. Таким чином, дедуктивний підхід дозволяє перейти від теоретичних засад до практичного аналізу, визначаючи чи є в них відхилення або недоліки в реальній діяльності поліції.

Метод індукції, в свою чергу, передбачає рух від конкретних фактів або явищ до загальних висновків або теорій. Це метод виведення загальних принципів або закономірностей через дослідження окремих випадків або конкретних спостережень. У дослідженні дискреції в діяльності Національної поліції індукція дозволяє, починаючи з аналізу конкретних випадків використання дискреції (наприклад, конкретних правозастосувних рішень поліції), робити висновки про загальні тенденції та принципи застосування дискреції в системі.

Означений метод дає можливість побудувати наукові теорії або концепції на основі фактичних даних, які спостерігаються в реальній практиці. Наприклад, вивчаючи кілька справ, у яких поліція використовувала свої дискреційні повноваження, можна зробити висновок про типові проблеми в застосуванні дискреції та сформулювати загальні принципи, які повинні регулювати таку практику.

Таким чином, поєднання дедукції та індукції дає можливість проводити всебічний і обґрунтований аналіз дискреції, переходячи від загальних теоретичних положень до конкретних

практичних аспектів і навпаки, формуючи більш чітке уявлення про ефективність та межі її використання в діяльності органів Національної поліції.

Важливе значення у методології відіграють й підходи, що використовуються для дослідження правових явищ, оскільки вони визначають загальний вектор аналізу, спосіб інтерпретації правових норм і механізмів, а також рівень концептуалізації отриманих результатів. Від вибору підходів залежить, як саме формулюються проблеми правової науки, які аспекти правової дійсності опиняються в центрі дослідження та яким чином вибудовується аргументація⁴¹.

Методологічні підходи впливають на розуміння природи права, його зв'язку з іншими соціальними інститутами, а також на оцінку ефективності правового регулювання. Вони можуть визначати, чи сприймається право як автономна система норм або ж як феномен, що формується під впливом зовнішніх чинників. Крім того, підходи мають значення для встановлення меж між правом, законодавством і судовою практикою, а також для визначення характеру взаємодії між публічним і приватним регулюванням.

Важливим аспектом є також вплив методологічних підходів на способи тлумачення норм, встановлення співвідношення між правовими принципами і правилами, а також визначення меж судового розсуду. Різні підходи можуть пропонувати відмінні способи аналізу співвідношення норм права з іншими соціальними регуляторами та впливати на розуміння правовладдя й легітимності правових рішень.

Таким чином, методологічні підходи відіграють ключову роль у дослідженні правових явищ, оскільки вони визначають рамки аналізу, пріоритети у виборі дослідницьких завдань і структуру аргументації.

⁴¹ Кучук А. М. Теоретичні основи правового поліцентризму : монограф. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2017. С. 59–84.

У контексті нашого дослідження вкажемо на важливість використання для пізнання адміністративного розсуду у діяльності Національної поліції аксіологічного підходу, оскільки він дозволяє розглядати адміністративний розсуд не лише як техніко-юридичний інструмент ухвалення рішень, а як явище, що має пряму ціннісну детермінацію.

Адміністративний розсуд у діяльності Національної поліції є необхідним механізмом забезпечення публічного порядку та реалізації завдань правоохоронної діяльності. Проте його застосування пов'язане з ризиками свавільного втручання у права особи, особливо за відсутності чітких меж і критеріїв правомірності відповідних рішень. Саме тому аксіологічний підхід дає змогу оцінити адміністративний розсуд не лише з позицій законодавчої формалізації, а й через призму фундаментальних цінностей, таких як правовладдя, справедливість, пропорційність та людська гідність.

Використання цього підходу дозволяє критично осмислити баланс між дискрецією і правовими обмеженнями, зокрема визначити, якою мірою адміністративний розсуд має бути спрямований на забезпечення публічного інтересу без порушення прав особи. Він також дає змогу дослідити, яким чином ціннісні орієнтири впливають на правозастосування та які механізми мають бути запроваджені для запобігання зловживанням.

Додамо, що застосування аксіологічного підходу обумовлено у першу чергу соціокультурним характером права, оскільки право не є автономною та ізольованою системою норм, а формується під впливом суспільних цінностей, історичних традицій та правосвідомості⁴². У цьому контексті аксіологічний підхід дозволяє аналізувати право не лише як формальну систему регулювання, а як явище, що втілює певний набір фундаментальних цінностей, які визначають напрями правотворчості та правозастосування.

⁴² Кучук А. М. Аксіологічний підхід до дослідження правових явищ. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 9. С. 116–120.

Соціокультурний характер права передбачає, що норми та правові інститути не існують у відриві від суспільних уявлень про справедливість, рівність, правовладдя та легітимність⁴³, що особливо важливо в аспекті адміністративного розсуду, де право не лише обмежує дискрецію посадових осіб, а й задає орієнтири щодо ціннісно вмотивованого правозастосування. Адміністративне рішення не є суто механічним актом застосування норми – воно відображає правову культуру суспільства, рівень довіри до державних інституцій і усталені правові традиції.

Крім того, соціокультурний вимір права виявляється у процесі адаптації правових норм до змінних суспільних реалій⁴⁴. Наведене означає, що адміністративний розсуд Національної поліції має ґрунтуватися не лише на юридичних критеріях, а й на ціннісних засадах, які відповідають правовим орієнтирам демократичного суспільства. У цьому контексті аксіологічний підхід дозволяє глибше осмислити механізми правозастосування, визначити межі допустимого втручання в права особи та сформулювати обґрунтовані вимоги до прозорості та обґрунтованості рішень, що приймаються у межах адміністративного розсуду.

Таким чином, аксіологічний підхід до аналізу адміністративного розсуду в діяльності Національної поліції дозволяє не лише розкрити нормативні межі його застосування, а й оцінити його ефективність з погляду відповідності основоположним правовим цінностям.

Наступним варто згадати герменевтичний підхід, оскільки він дозволяє дослідити право не лише як систему норм, а як феномен, що потребує тлумачення з урахуванням контексту його застосування (що обмовлено у свою чергу ціннісною складовою правових

⁴³ Кучук А. М., Пекарчук В. М. *Методологія сучасного правознавства: спроба критичного осмислення. Держава та регіони. Серія: Право.* 2021. № 1 (71). С. 27–29.

⁴⁴ Kuchuk A. M., Antonenko T., Rembakh O. *Culture as a Way of Cognition of Law (Social and Cultural Paradigm Law).* *Вісник Національної академії керівних кадрів культури і мистецтв.* 2019. № 3. С. 130–132.

явищ⁴⁵). Герменевтичний підхід ґрунтується на розумінні права як тексту, зміст якого розкривається не тільки через формальну інтерпретацію норм, а й через взаємозв'язок із соціальними, історичними та культурними факторами⁴⁶.

Застосування цього підходу у дослідженні адміністративного розсуду дає можливість розглянути, яким чином правозастосувачі інтерпретують норми при прийнятті рішень, які смисли вкладаються в правові положення та як ці смисли змінюються залежно від обставин. Оскільки адміністративний розсуд передбачає певну свободу дій у межах правового регулювання, саме герменевтичний підхід дозволяє зрозуміти механізми прийняття рішень через аналіз правової аргументації та обґрунтування конкретних управлінських актів.

Крім того, герменевтичний підхід актуалізує питання співвідношення тексту норми та її практичного застосування. Він дає змогу з'ясувати, наскільки адміністративний розсуд відповідає духу права, які інтерпретаційні рамки формують судову та адміністративну практику, а також які змістовні обмеження існують для дискреції посадових осіб. Це особливо важливо в контексті діяльності Національної поліції, де правозастосування має відбуватися не лише в межах формальної законності, а й у відповідності до принципів правовладдя, пропорційності та справедливості.

Таким чином, герменевтичний підхід дозволяє глибше усвідомити механізми реалізації адміністративного розсуду, дослідити його змістову багатозначність та вплив контексту на правозастосовну практику; він відкриває можливості для аналізу того, як право сприймається, інтерпретується та трансформується у процесі його застосування.

⁴⁵ Завгородня Ю. С., Кучук А. М. Публічне управління в умовах правовладдя: методологічні засади. *Наукові праці Міжрегіональної академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління*. 2023. Вип. 5 (71). С. 41–45.

⁴⁶ Дзьобань О. П., Яроцький В. Л. Герменевтичний метод у сучасних цивілістичних дослідженнях: до питання про доцільність застосування. *Інформація і право*. 2017. № 2 (21). С. 5–12.

Важливу роль для пізнання адміністративного розсуду у діяльності Національної поліції відіграє структурно-функціональний підхід, оскільки він дозволяє комплексно розглянути це явище як структурний елемент адміністративної діяльності, що виконує конкретні функції у механізмі правозастосування.

Структурно-функціональний підхід передбачає аналіз адміністративного розсуду як інструменту, який забезпечує баланс між необхідністю оперативного реагування на правопорушення та дотриманням принципів правовладдя. У межах цього підходу важливим є з'ясування місця адміністративного розсуду в загальній системі адміністративної діяльності Національної поліції, визначення його структурних компонентів та дослідження функціонального призначення.

Адміністративний розсуд можна розглядати як багаторівневу систему, що включає правові (нормативні межі дискреції), організаційні (інституційні механізми контролю та підзвітності) та процедурні (процеси ухвалення рішень) елементи. Важливим аспектом є виявлення функцій, які виконує адміністративний розсуд у діяльності Національної поліції. До основних функцій можна віднести:

- регулятивну, яка забезпечує прийняття управлінських рішень у ситуаціях, що не мають однозначного нормативного вирішення;
- гарантійну, що спрямована на забезпечення дотримання правових принципів, зокрема пропорційності, обґрунтованості та недискримінації у процесі застосування адміністративного примусу;
- оперативно-управлінську, яка проявляється у швидкому ухваленні рішень в умовах невизначеності, зокрема у ситуаціях, що потребують негайного реагування;
- контрольну, що реалізується через механізми адміністративного та судового контролю за законністю та обґрунтованістю застосування дискреційних повноважень.

Застосування структурно-функціонального підходу дає змогу визначити не лише нормативні межі адміністративного розсуду,

а й його реальну роль у забезпеченні ефективності правоохоронної діяльності. Він також сприяє розробленню критеріїв оцінки правомірності адміністративного розсуду, що є ключовим для мінімізації ризиків свавільного використання дискреції у діяльності Національної поліції.

Таким чином, структурно-функціональний підхід дозволяє не лише описати адміністративний розсуд як правову категорію, а й зрозуміти його практичне значення у системі правоохоронної діяльності, визначити його вплив на реалізацію публічних функцій та забезпечення правового порядку.

Висновки до розділу 1

1. Дослідження стану пізнання дискреції в діяльності Національної поліції дозволяє виявити основні теоретичні підходи до її розуміння, визначити межі її реалізації та оцінити її відповідність принципу правовладдя. Важливим аспектом аналізу є співвідношення дискреційних повноважень із принципами правової визначеності, пропорційності та ефективного судового контролю, що є запорукою дотримання людських прав та забезпечення належного правозастосування.

Класифікація джерел, які становлять основу для дослідження цього явища, має ключове значення для системного аналізу. Перша група джерел охоплює наукові праці, присвячені адміністративному розсуду. Ці дослідження формують методологічну основу для осмислення дискреційних повноважень поліції, дозволяючи оцінити доктринальні підходи до їх меж та правового регулювання. Зокрема, увага приділяється механізмам запобігання зловживанням дискрецією, питанням судового контролю та порівняльному аналізу зарубіжного досвіду.

До другої групи джерел відносяться роботи, що безпосередньо стосуються дискреції в окремих сферах суспільних відносин,

зокрема дискреції адміністративних органів. У цьому контексті важливими є дослідження розсуду, що розкривають підходи до тлумачення та застосування правових норм у світлі принципів правовладдя.

До третьої групи джерел відносяться роботи, у яких предметом висвітлення є дискреція в діяльності різних органів правопорядку. Аналіз робіт цієї групи дозволяє виявити загальні закономірності та особливості реалізації адміністративного розсуду у сфері правоохоронної діяльності. Зокрема, такі роботи сприяють розумінню принципів функціонування дискреції, механізмів її контролю та запобігання зловживанням. Водночас вони мають обмежену релевантність для вивчення дискреції Національної поліції, оскільки поліцейська дискреція відрізняється своєю оперативністю, превентивним характером та умовами прийняття рішень.

Отже, хоча аналіз відповідних наукових праць є корисним для системного розгляду меж дискреції в діяльності Національної поліції, він потребує критичного переосмислення. Важливо враховувати специфіку поліцейського адміністративного розсуду та адаптувати висновки інших досліджень з урахуванням особливостей діяльності поліції, що сприятиме формуванню науково обґрунтованих підходів до визначення меж дискреції, забезпеченню її правової визначеності та ефективного контролю, що є ключовими умовами дотримання правовладдя в діяльності Національної поліції.

2. **Методологія** відіграє визначальну роль у дослідженні державно-правових феноменів, оскільки забезпечує наукову обґрунтованість висновків, дозволяє уникнути однобічності та гарантує всебічний аналіз досліджуваного явища. У межах аналізу дискреційних повноважень Національної поліції методологічний підхід передбачає дотримання ключових принципів наукового пізнання, серед яких об'єктивність, всебічність, системність та історизм.

Принцип об'єктивності унеможливує упереджене трактування дискреції, вимагаючи комплексного розгляду її нормативного регулювання та фактичного застосування. Принцип всебічності

забезпечує аналіз дискреційних повноважень не лише в межах адміністративного права, а й у ширшому міждисциплінарному контексті. Системний підхід дозволяє оцінити дискрецію як елемент правової системи, що взаємодіє з іншими правовими інститутами, такими як судовий контроль, правозастосування та механізми громадського нагляду. Принцип історизму дає змогу простежити еволюцію дискреції, її адаптацію до суспільних змін і вплив на правовладдя.

Використання комплексної методології дозволяє здійснити ґрунтовний науковий аналіз дискреційних повноважень Національної поліції, виявити їхні ризики та визначити напрями удосконалення правового регулювання з урахуванням міжнародних стандартів і національної правозастосовної практики.

У ході дослідження було встановлено, що методи наукового пізнання відіграють ключову роль у процесі дослідження адміністративного розсуду в діяльності Національної поліції. Вони не лише забезпечують отримання нових знань, але й слугують важливим засобом організації та структурування дослідницького процесу. Методи аналізу та синтезу дозволили глибше зрозуміти сутність адміністративного розсуду, дослідити його нормативні засади та практичне застосування, а також виявити проблемні аспекти його реалізації.

Застосування дедуктивного підходу сприяло формулюванню висновків про адміністративний розсуд на основі загальних принципів правовладдя, правової визначеності та пропорційності, тоді як метод індукції дозволив визначити закономірності його застосування шляхом аналізу конкретних правозастосовних ситуацій. Поєднання цих методів забезпечило комплексний підхід до дослідження, що дозволило виявити як системні особливості адміністративного розсуду, так і його вплив на правозастосовну практику.

Методологічні підходи, зокрема аксіологічний підхід, відіграли важливу роль у розкритті ціннісної природи адміністративного розсуду, що дозволило розглядати його не лише

як техніко-юридичний інструмент, а й як феномен, що має значення для забезпечення правовладдя та захисту прав осіб у правозастосовній діяльності. Визначено, що адміністративний розсуд є невід'ємною складовою функціонування Національної поліції, проте його ефективність залежить від чітких нормативних меж, наявності механізмів контролю та узгодженості з принципами демократичного врядування.

Герменевтичний підхід дає можливість глибше зрозуміти механізми адміністративного розсуду, аналізуючи взаємозв'язок між правовими нормами та їх соціальним контекстом. Структурно-функціональний підхід дає змогу оцінити адміністративний розсуд як складову частину правоохоронної діяльності, визначити його функції та забезпечити баланс між оперативністю та правовими гарантіями.

Список використаних джерел

1. Bakhtina I. S., Berendieieva A. I., Pyshna A. H., Bilozorov Y. V., Kuchuk A. M. Administrative discretion in states of full democracy and hybrid regime: the example of Germany and Ukraine. *Multidisciplinary Reviews*. 2023. № 6 (4).
2. Kuchuk A. M., Antonenko T., Rembakh O. Culture as a Way of Cognition of Law (Social and Cultural Paradigm Law). *Вісник Національної академії керівних кадрів культури і мистецтв*. 2019. № 3. С. 130–134.
3. Аллахвердова Л. В. Обмеження дискреційних повноважень як вимога верховенства права. *Наукові записки НАУКМА*. 2015. № 2. С. 34–36.
4. Бааджи Н. А. Адміністративний розсуд в діяльності органів публічної влади : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2020. 246 с.
5. Барак А. Суддівський розсуд. Київ : Вид. «Центр учбової літератури», 2022. 320 с.

6. Барікова А. А. Дискреція в правозастосуванні у фінансовому праві : монографія. Київ : Інтерсервіс, 2023. 280 с.
7. Бевзенко В. М., Панова Г. В. Сутність та підстави втручання адміністративного суду у розсуд суб'єкта публічної адміністрації». Київ : Видавництво «Дакор». 2018. 232 с.
8. Бірта Г. О., Бургу Ю. Г. Методологія і організація наукових досліджень. Київ : Центр учбової літератури, 2014. 142 с.
9. Бірта Г. О., Бургу Ю. Г., Флока Л. В., Горячова О. О. Методологія і організація наукових досліджень. Полтава, 2020. 160 с.
10. Бондар Н. А., Стрельник В. В. Методологія наукового дослідження теоретико-правових факторів впливу на розвиток юридичної освіти в умовах глобалізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 2. С. 102–105.
11. Ведерніков Ю. А., Кучук А. М. Правоохоронна діяльність в Україні: теоретико-правовий аспект. Київ : Знання України, 2009. 219 с.
12. Головін А. П. Вплив адміністративного розсуду на формування девіантних установок працівників міліції. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2012. № 4. С. 154–162.
13. Горбалінський В. В. Актуальні підходи до розуміння поняття дискреційних повноважень публічної адміністрації. *Нове українське право*. 2022. Вип. 4. С. 44–49.
14. Дзьобань О. П., Яроцький В. Л. Герменевтичний метод у сучасних цивілістичних дослідженнях: до питання про доцільність застосування. *Інформація і право*. 2017. № 2 (21). С. 5–12.
15. Дудченко В. В. Роль методології юридичної науки у становленні новаційного науково-правового мислення. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. Вип. 21. С. 13–17.
16. Завгородня Ю. С., Кучук А. М. Публічне управління в умовах правовладдя: методологічні засади. *Наукові праці Міжрегіональної академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління*. 2023. Вип. 5 (71). С. 41–45.

17. Закурін М. К. Дискреція – дія на власний розсуд. Поняття та прояв. *Вісник господарського судочинства*. 2009. № 4. С. 17–24.
18. Заморська Л. І. Системний підхід у дослідженнях правової реальності. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2016. № 7. С. 38–44.
19. Івакін О. А. Об'єктивність як неодмінний принцип пізнання. *Актуальні проблеми держави і права*. 2006. Вип. 29. С. 99–102.
20. Іванченко Я. М. Розширення меж правозастосовчої дискреції у період воєнного стану в Україні: за та проти. *Правничий часопис Донецького національного університету імені Василя Стуса*. 2023. № 1. Т. 2. С. 17–24.
21. Ілин Л. М., Каленюк О. М., Гаврецька М. Й. Принцип історизму в праві та правових дослідженнях. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. Серія: Право*. 2022. № 13 (25). С. 54–60.
22. Ковальчук А., Коцюбинська Ю. Дискреційні повноваження поліцейських під час запобігання насильству за ознаками статі на територіях ведення бойових дій. URL: <https://elar.navs.edu.ua/bitstreams/b862e07b-73d5-4739-a8fa-aaa8abc4ae4e/download>
23. Ковбас І., Коваль М., Мороз С. До питання про формалізовану фіксацію в законодавстві України терміну «дискреція» як явища, що застосовується у процесі публічного адміністрування та при здійсненні судочинства. *Правові новели*. 2023. № 20. С. 244–251.
24. Кучук А. М. Аксіологічний підхід до дослідження правових явищ. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 9. С. 116–120.
25. Кучук А. М. Модуси правової держави і громадянського суспільства: захід і схід. Проблеми формування правової держави в Україні в умовах глобалізації: монограф. Суми : ФОП Цьома С. П., 2018. С. 7–24.
26. Кучук А. М. Теоретичні основи правового поліцентризму : монограф. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2017. 312 с.

27. Кучук А. М., Пекарчук В. М. Методологія правових явищ в умовах сучасного правового дискурсу. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2022. Вип. 1 (42). С. 9–12.
28. Кучук А. М., Пекарчук В. М. Методологія сучасного правознавства: спроба критичного осмислення. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2021. № 1 (71). С. 27–31.
29. Лагода О. Основні помилки у застосуванні дискреційних повноважень посадовими особами адміністративних органів. *Право України*. 2009. № 3. С. 20–24.
30. Омелян В. Сутність адміністративного розсуду в діяльності публічної адміністрації. *Адміністративне право і процес*. 2018. № 2 (21). С. 23–33.
31. Резанов С. А. Класифікація адміністративного розсуду: поняття та його види. *Митна справа*. 2015. № 5 (2). С. 181–184.
32. Ромашкін С. В. Ідеї історичної школи права в становленні юридичної герменевтики. *Актуальні проблеми держави і права*. 2009. Вип. 50. С. 97–102.
33. Савранчук Л. А. Сутність адміністративного розсуду у діяльності органів публічної адміністрації. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 1. С. 199–202.
34. Семеній О. М. Ознаки адміністративного розсуду в діяльності суб'єктів публічної адміністрації. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 6. С. 136–139.
35. Теорія держави і права : підруч. / кол. авт.; кер. авт. кол. канд. юрид. наук, проф. Ю. А. Ведерніков. 3-є вид. перероб. і доп. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2016; Ліра ЛТД. 480 с.
36. Термінологічний словник з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму, фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення та корупції / Чубенко А. Г., Лошицький М. В., Павлов Д. М., Бичкова С. С., Юнін О. С. Київ : Ваіте, 2018. 826 с.

37. Тодошак О. В. Дискреційні повноваження суб'єктів публічної адміністрації. *Правове життя сучасної України*. 2020. № 1. Т. 2. С. 17–20.

38. Фуфалько Т. М. Обмеження дискреційних повноважень як складова принципу пропорційності. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2012. № 1. С. 52–59.

39. Чернишова В. Ю. Корупційна складова дискреційних повноважень суб'єктів публічної служби. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2023. Т. 34 (73). № 1. С. 136–140.

40. Шатрава С. О. Дискреційні повноваження працівників ОВС, як корупційний ризик в діяльності органів внутрішніх справ. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 2. С. 276–277.

41. Шкурська І. С. Адміністративний розсуд у діяльності органів публічної адміністрації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 3. С. 240–242.

42. Щербай І. Принципи та методи дослідження прав і свобод людини, її гідності. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2021. № 2 (30). С. 116–120.

Розділ 2

ДИСКРЕЦІЯ В ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ЯК ПРАВОВИЙ ФЕНОМЕН

2.1 Концептуалізація дискреції у правознавстві: теоретико-правовий вимір

Аналіз наукових праць у галузі адміністративного права свідчить, що поняття «дискреція» залишається недостатньо розробленим у вітчизняній правовій доктрині. Попри широке використання цього терміну в європейських правових системах, його системне дослідження в українському контексті не здійснено. Так, доволі неоднозначним є сприйняття українськими дослідниками суддівського розсуду, не говорячи про розсуд адміністративних органів⁴⁷.

Як наслідок, адміністративно-правова наука постає перед необхідністю теоретичного осмислення зазначеної категорії, її меж та механізмів імплементації в правозастосування органів державної влади загалом і Національної поліції, зокрема.

Дискреція, як специфічна юридична конструкція, має складну природу, що поєднує елементи правового розсуду, делегованих повноважень і гнучкості в управлінській діяльності. Проте в умовах національної правової системи, яка історично була зорієнтована на нормативізм і централізоване управління, ця категорія є новою

⁴⁷ Білих І. В. Актуальні питання щодо розгляду поняття дискреція адміністративних органів. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2024. № 3. С. 183–187.

і водночас малозрозумілою. Зокрема, невизначеність термінології породжує проблеми при розмежуванні дискреції від інших подібних явищ або до сприйняття дискреції як свавілля (що не відповідає дійсності).

У сучасних умовах демократизації публічного управління виникає необхідність розробки теоретичних основ поняття дискреції як інструменту забезпечення балансу між свободою адміністративного органу в прийнятті рішень і дотриманням принципу законності. Європейська практика, зокрема доктрина “margin of appreciation”, засвідчує важливість дискреції як механізму адаптації публічної адміністрації до швидкозмінних обставин. Водночас її некоректне застосування без належних критеріїв і контролю може призводити до свавільності у діях суб'єктів владних повноважень.

В українському контексті необхідність дослідження дискреції обумовлена кількома ключовими факторами. По-перше, це потреба визначення її сутності, яка б відповідала сучасним викликам у правовому регулюванні публічних відносин. По-друге, актуальним є аналіз зарубіжного досвіду щодо правових і доктринальних підходів до дискреції, особливо в умовах інтеграції України до європейського правового простору. По-третє, слід приділити увагу питанням судового контролю за дискрецією, зокрема визначенню критеріїв оцінки її правомірності.

Відтак, відсутність системних досліджень у цій сфері ускладнює розвиток адміністративно-правової доктрини. Комплексний підхід до вивчення дискреції, що охоплює теоретичне обґрунтування, аналіз практики правозастосування та розробку рекомендацій для вдосконалення законодавства, є необхідною умовою для підвищення ефективності публічного управління в Україні.

Відзначимо, що за одними джерелами термін «дискреція», запозичене з французької мови у 18 столітті, має багату семантику. Одним із ключових значень цього терміно-поняття є право посадової особи або органу влади приймати рішення на власний розсуд у межах, встановлених законом. Це значення відображається

і в англійській мові, де словом “discretion” передається поняття «розсуд» та «право на власний вибір»⁴⁸.

За іншими даними, як ми вже зазначали, етимологічний аналіз вказує на те, що термін «дискреція» походить від латинського слова “discretion”, що означає «розподіл». Важливо, що французький еквівалент “discretionnaire” наголошує на аспекті особистого розсуду, який є невід’ємною частиною цього поняття⁴⁹.

У продовження цього дискурсу відзначимо, що вітчизняний вчений Ю. Барабаш підкреслює, що для адекватного тлумачення поняття «дискреція» необхідно виходити з його англійського кореня “discretion”, який найближче передає значення «здорового глузду» або «свободи розсуду», що дозволяє глибше зрозуміти суть цієї категорії⁵⁰.

В. Авер’янов визначає «дискреційну владу» як можливість державних органів або посадових осіб самостійно, без додаткових узгоджень, приймати рішення в межах наданих їм законом повноважень⁵¹.

Подібне тлумачення надає й В. Венгер, який дотримується думки, що ключовою характеристикою дискреційної влади є не стільки внутрішні мотиви суб’єкта, скільки його незалежність від необхідності узгоджувати свої рішення з іншими особами або нормами права⁵².

⁴⁸ Бибик С. П. Словник іншомовних слів / С. П. Бибик, Г. М. Сюта. Харків : Консум, 2006. С. 183.

⁴⁹ Білих І. В. Поняття дискреційних повноважень органів публічного адміністрування: теоретико-правовий аспект. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2024. № 4. С. 87–91.

⁵⁰ Барабаш Ю. Г. Дискреційні повноваження вищих органів влади: правова природа та умови ефективного застосування. *Університетські наукові записки*. 2007. № 4 (24). С. 50.

⁵¹ Авер’янов В. Б. Дискреційна влада. *Юридична енциклопедія* : у 6 т. Т. 2. Київ : Українська енциклопедія, 1999. С. 195.

⁵² Венгер В. М. Обмеження дискреційних повноважень як складова принципу верховенства права. *Наукові записки. Юридичні науки*. 2013. С. 49.

Не можемо не згадати й доволі широку інтерпретацію досліджуваної категорії Р. Сінельніком. Так, означений науковець стверджує, що «дискреційна влада» дозволяє державним органам (судам, суб'єктами виконавчої влади та ін.) відступати від буквального тлумачення закону та приймати рішення на власний розсуд, виходячи з конкретних обставин справи (тобто не лише в межах закону). Автор аналізує ступінь свободи дій суб'єкта владних повноважень та встановлює рамки, в яких можливі відступи від загального правила⁵³.

Наголосимо на тому, що позиція Р. Сінельніка щодо інтерпретації дискреційної влади викликає низку критичних зауважень, оскільки вона має серйозні теоретичні та практичні вади. Так, твердження, що дискреційна влада дозволяє суб'єктам відступати від закону і приймати рішення поза його межами, суперечить фундаментальним принципам верховенства права та правової визначеності. Дискреція в правових системах західної традиції завжди обмежена законом та загальними принципами права. Відступ від цих принципів створює ризик свавілля та зловживань владою. Жоден суб'єкт не може діяти «поза законом», навіть у межах широкої дискреції. Усі рішення повинні бути обґрунтовані правовими принципами, а не лише суб'єктивними оцінками. Доречно наголосити, що вище ми вже зазначили, що нерозуміння категорії дискреції саме й може призводити до таких її інтерпретацій.

Визначення, запропоноване Р. Сінельніком, суперечить традиційному розумінню дискреції як свободи вибору між кількома правомірними варіантами в межах правових приписів. Визнання можливості прийняття рішень поза законом небезпечне, оскільки відкриває шлях до свавільного правозастосування. Практичне впровадження такої концепції може призвести до дискримінації, нерівності та підриву довіри до державних органів. Дискреція

⁵³ Сінельнік Р. В. Дискреційні повноваження президента України в контексті проведення конституційної реформи. *Вісник Запорізького національного університету. Серія: Юридичні науки*. 2009. № 1. С. 65.

повинна бути керована чіткими стандартами, які забезпечують прозорість та підзвітність дій суб'єктів.

Аналізована інтерпретація не відповідає усталеним підходам до дискреції в зарубіжній доктрині, де вона завжди пов'язана з межами закону. Наприклад, у системі загального права дискреція судді або адміністративного органу передбачає лише свободу вибору в межах нормативного регулювання та загальних принципів.

Як бачимо, наведене розуміння поняття дискреції порушує базові принципи правової держави та не узгоджується з сучасними теоріями розсуду. Прийняття рішень «поза законом» є неприпустимим у демократичній правовій системі, де дискреція завжди повинна функціонувати в межах закону та загальних правових принципів. Хоча слід також вказати на необхідність правильного розуміння закону та принципу законності (що не співпадає з тим сприйняттям, яке було сформоване у межах радянської юриспруденції; це питання буде розглянуто нижче).

Як відзначає С. Резанов, Г. Бребан вважає, що дискреційні повноваження дозволяють адміністрації індивідуалізувати підхід до кожного конкретного випадку, враховуючи всі його особливості. Ці повноваження дозволяють адміністрації самостійно оцінювати ситуацію та обирати оптимальний, на її думку, варіант поведінки з-поміж декількох можливих⁵⁴.

Водночас, слід пам'ятати слова Ф. Гаєка про те, що коли люди надають комусь необмежені повноваження, вони ризикують втратити власну свободу⁵⁵. Відповідно з огляду на потенційну загрозу, яку становлять необмежені повноваження для ефективного державного управління, доцільно запровадити правові норми, що обмежуватимуть їх застосування.

⁵⁴ Резанов С. А. Використання дискреційних повноважень в діяльності органів державного управління. *Форум права*. 2009. № 1. С. 483.

⁵⁵ Гаєк Ф. А. Конституція свободи / пер. з англ. М. Олійника, А. Королишина. Львів : Літопис, 2002. С. 218.

Відзначимо, що у практиці Європейського суду з прав людини використовується доктрина меж розсуду (“margin of appreciation”). Через ратифікацію Європейської конвенції з прав людини це поняття стало частиною національного законодавства (згадаємо, що при розгляді справ національні суди застосовують норми Конвенції та практику Європейського суду з прав людини як джерело права⁵⁶)

Доктрина меж розсуду (“margin of appreciation”) є одним із ключових елементів у практиці страсбурзького суду, що забезпечує баланс між міжнародними стандартами захисту прав людини та національним суверенітетом держав-учасниць Конвенції; ця доктрина дозволяє державам певну свободу в тому, як вони реалізують свої зобов’язання за Європейською конвенцією з прав людини, враховуючи специфіку власних правових, культурних, політичних чи соціальних умов.

Через ратифікацію Конвенції ця доктрина стала невід’ємною частиною національних правових систем держав-учасниць. В Україні, наприклад, стаття 9 Конституції України передбачає, що міжнародні договори, ратифіковані Верховною Радою, є частиною національного законодавства⁵⁷. Таким чином, доктрина меж розсуду, яку використовує страсбурзький суд, впливає на розгляд справ і в національних судах.

Національні суди, застосовуючи доктрину меж розсуду, повинні оцінювати: легітимність заходів (чи відповідає обмеження прав легітимній меті, визначеній у Конвенції); необхідність у демократичному суспільстві (чи є заходи виправданими в умовах, коли демократія є базовою цінністю); межі дискретності (чи не перевищує держава меж розсуду, встановлених практикою страсбурзького суду).

⁵⁶ Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лютого 2006 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 260.

⁵⁷ Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30.

Доктрина меж розсуду дозволяє державам-учасницям уникати надмірного втручання у внутрішні справи з боку Європейського суду з прав людини, зберігаючи при цьому дотримання мінімальних стандартів захисту прав людини. Водночас вона вимагає від національних судів глибокого аналізу не лише норм національного законодавства, але й контекстуальних факторів, які враховує страсбургський суд.

Додамо, що судова практика Суду Європейського Союзу та Європейського суду з прав людини характеризується гнучким підходом до тлумачення невизначених юридичних термінів, який не передбачає чіткого розмежування з поняттям дискреції. На нашу думку, такий підхід обумовлений потребою врахування контекстуальних особливостей кожної конкретної справи. Він дозволяє адаптувати норми права до мінливих соціальних, економічних і політичних умов, що забезпечує ефективність правозастосування.

Невизначені юридичні терміни, такі, наприклад, як «розумність», «пропорційність» чи «публічний інтерес», мають широку семантику, яка дає змогу суду враховувати унікальні обставини справи та інтерпретувати норми у спосіб, який відповідає сутнісній характеристиці відповідної правової системи. Наприклад, у практиці Суду Європейського Союзу концепція пропорційності використовується для оцінки обґрунтованості обмежень прав і свобод у контексті економічних свобод і публічного регулювання, при цьому суд не обмежується суворими рамками юридичного припису, а враховує мету правової норми та наслідки її застосування.

Страсбургський суд, зі свого боку, як ми зазначили вище у межах доктрини “margin of appreciation” визнає право національних органів певною мірою самостійно визначати, як застосовувати невизначені поняття, такі як «необхідність у демократичному суспільстві». Проте суд залишає за собою право перевірки, чи є таке застосування обґрунтованим і чи не порушує воно сутності прав, гарантованих Конвенцією.

У практиці обох судів поняття невизначених юридичних термінів і дискреції часто перетинаються. Це пояснюється тим, що дискреційні повноваження органів влади зазвичай передбачають застосування норм із невизначеними термінами, які потребують оцінки конкретних обставин. Наприклад, у справі (яку можна вважати у цьому аспекті хрестоматійною) *Handyside* проти Сполученого Королівства (заява № 5493/72) Європейський суд з прав людини розглянув поняття «необхідність у демократичному суспільстві» у контексті свободи вираження поглядів, визнавши, що національні органи мають дискрецію в оцінці моральних стандартів, але це не звільняє їх від контролю з боку Суду щодо відповідності таких оцінок принципам Конвенції⁵⁸.

У практиці Суду Європейського Союзу відсутність чіткої межі між тлумаченням невизначених термінів і дискрецією проявляється у справах, пов'язаних із регулюванням внутрішнього ринку, де суд поєднує аналіз наданих дискреційних повноважень із перевіркою дотримання принципу пропорційності.

Гнучкість у тлумаченні невизначених юридичних термінів сприяє досягненню балансу між забезпеченням автономії держав-членів чи національних органів і дотриманням європейських правових стандартів. Однак така практика також спричиняє певну критику, пов'язану з ризиком юридичної невизначеності та можливістю суб'єктивізму у рішеннях судів.

Водночас, можна резюмувати, що судова практика Суду Європейського Союзу та Європейського суду з прав людини демонструє цілісний підхід до тлумачення невизначених юридичних термінів, що не відокремлює їх від категорії дискреції, а, навпаки, інтегрує ці поняття у правозастосовну діяльність, акцентуючи увагу на забезпеченні справедливості, пропорційності та ефективного захисту людських прав.

⁵⁸ Case of *Handyside v. the United Kingdom*. Application no. 5493/72. 7 December 1976. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/rus/?i=001-57499>

У цьому ж контексті доцільно згадати про виокремлення в межах загальної теорії права вітчизняними вченими таких різновидів юридичного тлумачення як розширювальне та обмежувальне. При цьому як критерій такого поділу взято співвідношення текстуального виразу та змісту юридичної норми⁵⁹.

Так, О. Волошенко цілком слушно вказує, що розширювальне тлумачення норм права відбувається тоді, коли справжній зміст норми є більш широким, ніж її буквальне формулювання в тексті. Іншими словами, «дух» закону є більшим за його «букву»⁶⁰.

Згадаємо також, що досліджуючи обмежувальне та поширювальне тлумачення, Т. Занфірова та А. Айдинян відзначають, що у юридичній доктрині 50–70-х років ХХ століття часто наголошувалося на невідповідності такого тлумачення принципу законності, оскільки воно призводить до довільного розширення або звуження змісту правової норми⁶¹.

Розширювальне тлумачення передбачає, що зміст правової норми є ширшим за її буквальне формулювання, тобто охоплює правовідносини, які безпосередньо не випливають із тексту, але логічно з нього слідують. Наведене особливо актуально у випадках, коли законодавець використовує оціночні поняття або загальні категорії, що потребують деталізації в процесі правозастосування. Наприклад, терміни на кшталт «публічний порядок» або «добросовісність» часто набувають ширшого значення через судову практику, що адаптує їх до конкретних життєвих ситуацій.

Обмежувальне тлумачення, навпаки, означає, що справжній зміст юридичної норми є вужчим за її буквальний текст, тобто певні

⁵⁹ Теорія держави і права: підруч. / кол. авт. ; кер. авт. кол. канд. юрид. наук, проф. Ю. А. Ведерніков. 3-є вид. перероб. і доп. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2016 ; Ліра ЛТД. С. 298–299.

⁶⁰ Волошенко О. В. Розширювальне тлумачення норм національного і міжнародного права. *Форум права*. 2024. № 78 (1). С. 79.

⁶¹ Занфірова Т. А., Айдинян А. В. Поширювальне тлумачення норм права в окремих рішеннях Конституційного Суду України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 1. С. 31.

ситуації, які формально можуть підпадати під правову норму, фактично не охоплюються її регулятивним впливом. Таке тлумачення використовується, коли буквальне застосування норми могло б призвести до порушення принципів правоваддя або до надмірного втручання в права людини. Наприклад, у кримінальному праві діє загальний принцип, що будь-які сумніви щодо обсягу кримінальної відповідальності тлумачаться на користь особи, що передбачає обмежувальне тлумачення відповідних норм.

Таким чином, розширювальне та обмежувальне тлумачення виступають важливими механізмами адаптації правових норм до реальних суспільних потреб, що є особливо значущим у ситуаціях, коли норма містить невизначені юридичні терміни або підлягає застосуванню в умовах, які законодавець прямо не передбачив.

Водночас, не можна не вказати, що ці види юридичного тлумачення мають іншу природу, ніж дискреція. Розширювальне та обмежувальне тлумачення є способами встановлення змісту правової норми у випадках, коли її текст допускає неоднозначне сприйняття або потребує уточнення. Вони базуються на об'єктивних критеріях, таких як логічний, системний, функціональний аналіз законодавства, судова практика та принципи права. Водночас дискреція передбачає не лише тлумачення змісту норм, а й ухвалення владного рішення в межах наданої законом свободи розсуду.

Дискреційні повноваження, на відміну від тлумачення, виникають у ситуаціях, коли законодавець не визначає однозначного алгоритму правозастосування, а лише окреслює загальні межі, залишаючи суб'єкту владних повноважень право самостійно обирати конкретний варіант рішення⁶². Означене є характерним для адміністративного права, де органи влади, виконуючи регулятивні функції, можуть діяти в межах власного розсуду, обираючи найоптимальніший спосіб досягнення законодавчо визначеної мети.

⁶² Білих І. В. До питання дискреції як специфічного компоненту повноважень органів виконавчої влади. *Юридичний бюлетень*. 2024. Вип. 35. С. 57–63.

Отже, якщо розширювальне та обмежувальне тлумачення зосереджене на з'ясуванні змісту правової норми та забезпеченні її правильного застосування відповідно до закріплених у правовій системі принципів, то дискреція передбачає можливість ухвалення варіативних рішень залежно від оцінки конкретних обставин справи. У цьому сенсі дискреційні повноваження є проявом правозастосовної діяльності, а не процесу тлумачення норм у вузькому значенні.

Незважаючи на важливість дискреційних повноважень у державному управлінні, законодавство України не містить їхнього вичерпного визначення (додамо, що у тексті Закону про Національну поліцію відсутній як термін «дискреція», так і термін «розсуд»; це пояснюється відносною новизною цього інституту та складністю його теоретичного обґрунтування. На практиці зміст дискреційних повноважень може визначатися судами шляхом тлумачення відповідних законодавчих норм.

Водночас, принцип об'єктивності наукового пізнання вимагає відзначити, що термін «дискреційне повноваження» все ж таки стало предметом законодавчого регулювання. Маємо на увазі п. 7 ч. 1 ст. 2 Закону «Про адміністративну процедуру»⁶³. Цей Закон був прийнятий відносно нещодавно (що додатково вказує про значимість піднятої нами проблематики визначення дискреції) – 17 лютого 2022 року і, на нашу думку, є значним прогресом національної системи права щодо впорядкування діяльності адміністративних органів.

Наголосимо, що використання законодавцем терміна «дискреційне повноваження» не усуває необхідності його теоретичного осмислення, а радше підкреслює актуальність проблеми. Адже, як ми зазначали, сам по собі цей термін є умовним і може призводити до хибного уявлення про дискрецію як окремий вид повноважень, а не спосіб їх реалізації (цей аспект сприйняття дискреції

⁶³ Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 15. Ст. 50.

буде висвітлено нижче). Тому критичний аналіз такого законодавчого закріплення є необхідним для уникнення правової невизначеності та можливих практичних колізій у правозастосуванні.

Хоча поняття «дискреційні повноваження» не має прямого визначення в Конституції України, її загальні принципи, такі як верховенство права (ст. 8) та законність (ст. 19)⁶⁴, слугують фундаментом для тлумачення та обмеження дискреційного розсуду органів влади. Через загальні принципи правопорядку Основний закон визначає межі реалізації розсуду. Так, принцип поділу влади (ст. 6) впливає на розподіл дискреційних повноважень між різними гілками влади. Норми Конституції, що гарантують права і свободи людини (розділ II), обмежують дискрецію органів державної влади. Однак, більш детально цю проблематику ми висвітлимо нижче.

Важливим джерелом для розуміння дискреційних повноважень є також закони України. Зокрема, Кодекс адміністративного судочинства деталізує процедури оскарження рішень, ухвалених з використанням дискреції (так, відповідно до приписів цього законодавчого акту, одним з головних завдань адміністративного суду є контроль за законністю рішень, дій чи бездіяльності органів влади. Суд перевіряє, чи відповідають ці рішення вимогам Конституції та законів України⁶⁵; відтак, серед іншого суд з'ясовує, чи не було в діях суб'єкта владних повноважень зловживання правом на власний розсуд, тобто чи не перевищив він межі дозволеної дискреції.), а Цивільний кодекс встановлює загальні принципи здійснення цивільних прав. Судова практика відіграє ключову роль у формуванні розуміння дискреційних повноважень. Суди, тлумачачи закони та інші нормативно-правові акти, визначають межі

⁶⁴ Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30

⁶⁵ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

дискреції органів державної влади та розробляють критерії для оцінки законності їх рішень.

Закон про органи виконавчої влади, встановлюючи межі судового контролю за діяльністю таких органів, фактично визнає, що вони має певну свободу у прийнятті рішень, тобто дискреційні повноваження⁶⁶. Водночас, як ми вже зазначали раніше, дослідження нормативно-правової бази не дозволяє виявити вичерпного переліку законодавчих формулювань, що однозначно вказували б на наявність у суб'єкта владних повноважень права на застосування дискреції⁶⁷.

Хоча, як ми вказали вище, така дефініція міститься у підзаконному нормативно-правовому акті, а саме Методології проведення антикорупційної експертизи (точніше двох Методологіях). Так, відповідно до приписів Методології проведення антикорупційної експертизи дискреційні повноваження являють собою комплекс прав і обов'язків органів державної влади, місцевого самоврядування, а також осіб, уповноважених виконувати їхні функції, який дає змогу самостійно визначати форму і зміст рішення, що приймається, або обирати один із декількох варіантів управлінських рішень, закріплених нормативно-правовими актами чи їх проектами⁶⁸.

Відзначимо, що в англійській науковій літературі дискреція розглядається не як обов'язок, а як повноваження адміністративного органу. Юридична концепція дискреції передбачає свободу вибору між альтернативними варіантами дій або бездіяльністю. Якщо законодавство визначає єдиний правильний варіант рішення, то це не є проявом дискреції, а виконанням обов'язку.

⁶⁶ Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>

⁶⁷ Білих І. В. Актуальні питання щодо розгляду поняття дискреція адміністративних органів. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2024. № 3. С. 183–187.

⁶⁸ Методологія проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 24 квітня 2017 року № 1395/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#n8>

При аналізі європейських судових систем виявляється, що дискреція адміністративних органів передбачає надання їм законодавством певного ступеня свободи ухвалення рішень у нестандартних ситуаціях, які не можуть бути повністю регламентовані нормативно-правовими актами⁶⁹.

Слід наголосити, що дещо відмінне від наведеного (і на нашу думку, більш краще в аспекті відповідності сутності явища) визначення цього поняття міститься у Методології проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції: дискреційні повноваження — це можливості осіб, уповноважених виконувати функції держави чи місцевого самоврядування, самостійно визначати зміст або обсяг рішень, які ухвалюються відповідними органами, обирати один із варіантів рішень, зазначених у проектах актів, а також встановлювати строки, умови та порядок їх прийняття⁷⁰.

Поняття «дискреційних повноважень» висвітлено в Рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи Міністрів щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами від 11 березня 1980 року № R (80) 2. Відповідно до цього акту термін «дискреційні повноваження» означає повноваження, які залишають адміністративному органу певний ступінь свободи щодо рішення, яке має бути прийняте, дозволяючи йому вибрати з-поміж кількох юридично прийнятних рішень те, яке він вважає найбільш прийнятним. При реалізації цих принципів необхідно належним чином враховувати вимоги належного та ефективного управління, а також інтереси третіх сторін і основні публічні інтереси. Якщо ці вимоги чи інтереси вимагають змінити або виключити один або декілька

⁶⁹ Білих І. В. Актуальні питання щодо розгляду поняття дискреція адміністративних органів. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2024. № 3. С. 183–187.

⁷⁰ Методологія проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції : Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 18 травня 2023 року № 109/23. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0109884-23#Text>

з цих принципів, або в окремих випадках, або в конкретних сферах державного управління, слід, незважаючи на це, докласти всіх зусиль для дотримання духу цієї рекомендації⁷¹.

Таким чином, комплексний аналіз дискреційних повноважень в українському законодавстві передбачає дослідження адміністративного та конституційного права, судової практики та міжнародно-правових норм. Такий підхід дозволяє не лише розкрити сутність дискреційних повноважень, але й оцінити їхню правомірність, межі та відповідність принципам правовладдя та демократичного управління.

Аналіз наукової літератури дозволяє дійти таких висновків. Різноманітність моделей адміністративного судочинства в європейських країнах ускладнює формулювання узагальнених висновків щодо судового контролю за здійсненням дискреційних повноважень. Проте порівняльний аналіз цих систем сприяє виявленню оптимальних практик та усуненню недоліків.

Німецька наукова думка обмежує застосування адміністративного розсуду межами конкретного справи, виключаючи можливість використання дискреції для встановлення загальних правил, що можуть обмежувати права та свободи осіб у майбутньому. У межах адміністративного права правова доктрина в Федеративній Республіці Німеччини розвинула чіткі межі застосування адміністративного розсуду, зокрема, зосереджуючи його виключно на індивідуальному вирішенні конкретної справи. Такий підхід впливає із засадничих принципів правової держави (Rechtsstaat), які вимагають дотримання верховенства права та правової визначеності.

Адміністративний розсуд у Німеччині розглядається як інструмент, що надає адміністративним органам можливість приймати рішення з урахуванням специфічних обставин кожної справи. Цей

⁷¹ Recommendation No. R(80)2 of the Committee of Ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities. URL: <https://rm.coe.int/16804f22ae>

засіб дозволяє досягати справедливого балансу між законними інтересами осіб і суспільства, забезпечуючи індивідуалізований підхід. Водночас цей розсуд не може бути використаний для створення нормативних положень чи загальних правил, які впливають на широку групу осіб.

До теоретичних положень такого підходу, на нашу думку, варто віднести наступні.

По-перше, це розмежування функцій адміністративного органу та законодавчої влади. У Німеччині чітко розрізняють адміністративні акти, які стосуються вирішення конкретних справ, і нормативні акти, які створюють загальні правила. Адміністративний розсуд не наділений законодавчою силою, а тому не може впливати на правовий статус осіб поза межами конкретної справи.

По-друге, це принцип правової визначеності. Дискреція в межах конкретної справи передбачає, що адміністративний орган має враховувати обставини, встановлені законодавством, не створюючи правових норм, які можуть обмежити права чи свободи осіб у майбутньому, що є фактором стабільності та передбачуваності правового регулювання.

По-третє, це захист основоположних прав і пропорційність. Німецький підхід до дискреції базується на захисті основоположних прав і свобод, закріплених у Конституції Федеративної Республіки Німеччини. Будь-яке обмеження прав чи свобод осіб має бути прямо передбачене законом, а не встановлюватися через адміністративну практику.

Адміністративний орган може використовувати розсуд для вибору між кількома варіантами правомірних дій у межах закону (наприклад, визначення розміру штрафу або умов дозвільної діяльності). Однак у разі потреби створення загальних правил, які стосуються невизначеного кола осіб, орган повинен діяти виключно за дорученням законодавчої влади та в межах її приписів.

Цей підхід не лише забезпечує дотримання балансу між публічними та приватними інтересами, але й запобігає ризику свавільного

розширення повноважень адміністративних органів, що могло б призвести до підриву демократичних принципів управління.

Відтак, німецька правова традиція суворо обмежує адміністративний розсуд сферою конкретного вирішення справ, забезпечуючи стабільність і передбачуваність правового регулювання. Такий підхід гарантує дотримання принципу верховенства права, захисту прав і свобод осіб, а також зберігає чіткий поділ між виконавчою та законодавчою владою.

Французька доктрина наголошує на необхідності ретельного аналізу фактичних обставин справи при здійсненні адміністративних органів дискреційних повноважень. Будь-які помилки в констатації фактів можуть призвести до визнання прийнятого рішення незаконним. На відміну від німецької доктрини, яка детально розрізняє різні види дискреції, французький підхід зосереджується на важливості правильного встановлення фактів при здійсненні дискреційних повноважень⁷².

Французька адміністративно-правова доктрина, відома своїм прагматизмом, акцентує увагу на значенні встановлення фактичних обставин як основи для здійснення дискреційних повноважень органами державної влади. Цей підхід обумовлений тим, що дискреція, будучи проявом адміністративної свободи дій, не може реалізовуватися без чіткої та достовірної бази фактів. Французьке адміністративне право вимагає від органів адміністративної юстиції детального і чіткого аналізу фактичного підґрунтя рішень, що приймаються, оскільки навіть найменші помилки у встановленні фактів можуть спотворити процес прийняття рішень та зумовити їх невідповідність законодавству.

У цьому контексті підхід французької доктрини контрастує з німецькою моделлю, яка, хоча і приділяє увагу фактичним обставинам, робить акцент на теоретичній диференціації видів дискреції.

⁷² Білих І. В. Актуальні питання щодо розгляду поняття дискреція адміністративних органів. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2024. № 3. С. 183–187.

Французька ж традиція менш схильна до розробки теоретичних конструкцій стосовно видів дискреції, зосереджуючи увагу на практичному аспекті – правильності фактичної констатації.

Такий підхід впливає з концепції, згідно з якою судовий контроль за дискреційними повноваженнями повинен зводитися до перевірки, чи відповідають встановлені факти дійсності та чи були вони належним чином оцінені. Французькі адміністративні суди застосовують принцип явної помилки у визначенні (явної помилки в оцінці) (*erreur manifeste d'appréciation*), який дозволяє визнати рішення адміністративного органу незаконним у разі очевидної помилки у встановленні або інтерпретації фактів. Наголосимо, що більш детально цей принцип (доктрина) буде розглянута у наступній частині роботи.

Таким чином, французька доктрина демонструє практичну спрямованість, яка є результатом історичного розвитку французького адміністративного права як права казуїстичного, орієнтованого на вирішення конкретних конфліктів. Ця орієнтація забезпечує високу ступінь адаптивності системи до реальних викликів, однак може недооцінювати значення системного аналізу дискреції загалом чи окремих видів дискреції, який є характерним для німецької доктрини.

Угорські суди мають широкі повноваження розглядати справи, пов'язані з податками та соціальним забезпеченням, особливо коли державний орган, який прийняв рішення, є найвищим на національному рівні. Однак, можливість суду змінити суть такого рішення залежить від конкретних норм процесуального права. Саме ці норми визначають, в яких категоріях справ суд може не просто скасувати попереднє рішення, а й прийняти власне, по суті справи. Адміністративні акти, прийняті з використанням дискреційних повноважень, можуть бути оскаржені в судовому порядку на підставі невідповідності матеріалам справи або порушення норм адміністративного процесу. Зокрема, суд може скасувати рішення, якщо орган влади не встановив усі обставини, що мають значення для

справи, або здійснив необґрунтовану оцінку доказів. Однак, для визнання адміністративного акту протиправним недостатньо формального виявлення процесуальних порушень. Порушення процесуальних норм має призвести до прийняття незаконного рішення по суті справи⁷³.

Узагальнюючи наведений зарубіжний досвід, вкажемо, що угорські суди, розглядаючи справи, пов'язані з податками та соціальним забезпеченням, фактично виконують роль гаранта дотримання законності у сфері публічного адміністрування. Особливістю їхніх повноважень є можливість не лише перевіряти законність дій адміністративних органів, а й втручатися у прийняття остаточних рішень у певних категоріях справ. Такий підхід відображає баланс між забезпеченням судового контролю та збереженням дискреційної свободи адміністративних органів. Водночас дискреційні повноваження державних органів не є абсолютними, а їх реалізація підлягає оцінці з точки зору пропорційності та обґрунтованості. Відтак, навіть у разі наявності формальних процесуальних недоліків, суди повинні довести, що такі порушення істотно вплинули на законність прийнятого рішення, аби визнати його протиправним.

Обсяг судового контролю над адміністративними актами в Іспанії залежить від їхньої природи. Так, у справах щодо «acto reglado» (актів, прийнятих за чітко встановленими правилами) адміністративні суди мають широкі повноваження і можуть не лише скасувати таке рішення, а й ухвалити власне, по суті справи. Однак, стосовно «acto discrecional» (дискреційних актів), тобто таких, де суб'єкт владних повноважень має певну свободу вибору, суди обмежуються перевіркою законності прийняття рішення, зокрема, дотримання процедурних норм, прав учасників справи та меж повноважень посадової особи. Суди, як правило, здійснюють обмежений контроль за використанням адміністративними органами дискреційних

⁷³ Целлер Е., Куйбіда Р., Мельник Р. Звіт «Дискреція адміністративних органів і судовий контроль за її реалізацією». Лютий 2021. С. 33.

повноважень, особливо у випадках, коли рішення вимагає «зважування» конкуруючих інтересів. Скасування адміністративного акту, прийнятого з використанням дискреції, можливе лише за умови доведення позивачем істотного порушення адміністративним органом норм матеріального або процесуального права, а також відсутності розумних підстав для прийняття оскаржуваного рішення⁷⁴.

Обмежений характер судового контролю за дискреційними актами обумовлений принципом розподілу повноважень, який гарантує автономію адміністративних органів у межах їхньої компетенції. Водночас суди в Іспанії можуть перевіряти обґрунтованість рішення, якщо воно стосується основоположних прав і свобод, що потребує особливої ретельності. Крім того, у справах, де дискреція є засобом вирішення складних соціальних або економічних питань, суди орієнтуються на дотримання принципів пропорційності та належного врядування, що дозволяє забезпечити баланс між адміністративною доцільністю та захистом прав осіб, які можуть постраждати від потенційних зловживань дискреційними повноваженнями.

Загалом варто вказати, що застосування дискреційних повноважень відповідно до західноєвропейської доктрини вимагає від адміністративного органу не лише дотримання норм матеріального права, але й суворого дотримання встановлених законом процедур. Ефективність використання дискреційних повноважень оцінюється не лише з погляду юридичної правильності, але й з позицій раціональності, економічності та зваженості прийнятого рішення.

Таким чином, інститут дискреції (розсуду) є необхідною умовою ефективного функціонування державного управління. Застосування дискреційних повноважень дозволяє забезпечити індивідуалізацію правозастосування, враховуючи конкретні обставини

⁷⁴ Целлер Е., Куйбіда Р., Мельник Р. Звіт «Дискреція адміністративних органів і судовий контроль за її реалізацією». Лютий 2021. С. 34.

кожної справи, та сприяє досягненню цілей справедливості, ефективності та орієнтації на потреби громадян.

Однак дискреційні повноваження потребують чіткого правового регулювання, аби запобігти їхньому свавільному застосуванню. Саме через це важливу роль відіграють принципи діяльності відповідних органів публічної влади, а також межі дискреції, які спрямовують діяльність суб'єктів владних повноважень. Крім того, судовий контроль за реалізацією дискреції забезпечує баланс між адміністративною автономією та правовим захистом громадян від можливих порушень їхніх прав.

Як ми з'ясували, дискреційні повноваження надають органам влади можливість діяти на власний розсуд у межах закону; це є важливим елементом ефективного управління в умовах демократичного суспільства, оскільки сприяє адаптації до змін та успішному виконанню управлінських функцій. Орган влади має право самостійно приймати рішення в межах закону, якщо закон передбачає кілька варіантів дій, відсутні чіткі норми або ж ситуація потребує врахування індивідуальних обставин. Дискреційні повноваження, на відміну від чітко визначених, надають суб'єктам владних повноважень можливість діяти на власний розсуд, враховуючи професійні знання та доцільність, але завжди в межах правового поля.

Реалізація дискреційних повноважень, хоча й необхідна, пов'язана з певними проблемами. По-перше, існує ризик зловживання владою через відсутність чітких меж. По-друге, суб'єктивність рішень може призвести до дискримінації. По-третє, недостатній контроль ускладнює виявлення порушень та притягнення винних до відповідальності.

Коли посадові особи оцінюють обставини на свій розсуд, це може призвести до різних рішень у схожих ситуаціях. Через це громадяни можуть втратити довіру до органів влади, відчути несправедливість та нерівність перед законом. Крім того, юридична невизначеність може збільшити кількість судових спорів, оскільки люди звертаються до суду, щоб захистити свої права та оскаржити такі

рішення. Щоб вирішити цю проблему, потрібно розробити чіткі методичні рекомендації, стандарти прийняття рішень та забезпечити прозорість дій органів влади.

Ефективність державного управління, захист прав громадян та забезпечення верховенства права залежить від того, як використовуються дискреційні повноваження органів влади. В умовах сьогодення, коли світ постійно змінюється, особливо гостро постають питання гнучкості управління, балансу між законністю та доцільністю, запобігання корупції та зловживанням, захисту прав громадян, євроінтеграції та суспільної довіри до влади. Саме тому дослідження цієї теми є настільки важливим, адже покликане сприяти вдосконаленню правового регулювання, створенню ефективних механізмів контролю та підвищенню прозорості дій влади, що забезпечить ефективне та справедливе управління в інтересах суспільства.

Узагальнюючи все зазначене вище, можна зробити висновок про те, що у межах загального концепту основними ознаками дискреційних повноважень є:

- їх особливий характер для суб'єктів влади;
- обмеження нормами та принципами права;
- спрямованість на прийняття рішень або дій;
- використання відповідно до встановленої мети.

Сукупність зазначених характеристик визначає юридичну сутність дискреційних повноважень. Вона полягає в тому, що, з одного боку, надається можливість для гнучкого та оперативного прийняття рішень, особливо в умовах швидких змін або кризових ситуацій. З іншого боку, встановлюються чіткі межі, визначені законодавством, які органи влади не можуть перевищувати. Крім того, всі рішення, прийняті в межах дискреції, повинні бути обґрунтованими, відповідати принципам справедливості та пропорційності, що забезпечує захист прав громадян та інтересів суспільства. Завдяки дискреційним повноваженням, управлінські рішення можуть бути одночасно юридично обґрунтованими та гнучкими, що сприяє

балансу між законністю та ефективністю. Дискреція дозволяє відійти від зайвої формалізації та знаходити оптимальні рішення у складних ситуаціях.

2.2 Правова природа, поняття та види дискреції в діяльності Національної поліції

Діяльність Національної поліції як органу державної виконавчої влади, що функціонує в інтересах суспільства, забезпечуючи охорону правопорядку, у тому числі й боротьбу зі злочинністю та підтриманням громадської безпеки, нерозривно пов'язана з проблемами наявності та законного використання нею дискреційних повноважень. Забезпечення принципу верховенства права, виконання приписів Конституції як основоположного джерела права в суспільстві, а також функціонування національної системи права загалом завжди будуть актуальними питаннями, що стосуються діяльності Національної поліції України⁷⁵.

У контексті європейських стандартів державного управління та організації функціонування системи органів правопорядку, зокрема поліції, держава має забезпечувати ефективне поєднання принципу правовладдя, демократичного контролю та належного врядування. Одним із ключових механізмів досягнення цього балансу є концепція стримувань і противаг, яка покликана запобігати концентрації владних повноважень у межах однієї інституції та, відповідно, знижувати ризики зловживання владою.

У європейській традиції публічного адміністрування стримування і противаги виступають гарантією розподілу владних функцій між різними гілками влади та між різними інституціями в межах виконавчої сфери. Зокрема, у сфері правоохоронної діяльності

⁷⁵ Білих І. В. Дискреція в діяльності Національної поліції України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2023. № 4. С. 92.

важливим є не лише формальне розмежування повноважень між поліцією, прокуратурою, судами та іншими органами правопорядку, а й ефективний механізм їх взаємного контролю. Це означає, що повноваження поліції щодо забезпечення громадського порядку, боротьби зі злочинністю та проведення оперативно-розшукової діяльності мають бути збалансовані належним судовим та парламентським наглядом, а також діяльністю незалежних інституцій, таких як омбудсмани та спеціалізовані наглядові комісії.

Крім того, у правовій державі особливе значення має громадський контроль за діяльністю поліції, що реалізується через механізми прозорості, підзвітності та відкритості правоохоронних органів, що відповідає принципам Європейського кодексу етики поліції⁷⁶ (2001), який передбачає, що поліція має діяти в межах закону, бути підзвітною суспільству та забезпечувати дотримання прав і свобод людини.

Відтак, збалансована політика у сфері правоохоронної діяльності, що відповідає європейським стандартам, передбачає не лише забезпечення ефективності поліції, а й чітке розмежування компетенцій, впровадження механізмів зовнішнього контролю та підзвітності, що унеможливають узурпацію влади та сприяють збереженню демократичних засад державного управління.

У контексті нашого дослідження вкажемо, що наведені положення важливі для розуміння природи дискреції. Так, досліджуване явище не може виходити за межі, визначені законом (законодавство є повноваженнями законодавчої гілки влади) та має підпадати під контроль суду (правосуддя здійснюється судовою владою). При цьому дискреційні повноваження органів правопорядку, зокрема поліції, повинні бути чітко окреслені, щоб виключити можливість свавільного застосування влади. Надмірне розширення дискреції

⁷⁶ Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the European Code of Police Ethics. Rec (2001) 10. URL: https://hrea.org/wp-content/uploads/2021/02/Recommendation-Rec200110_European-Code-of-Police-Ethics_Ukrainian.pdf

без належного нормативного регулювання та судового контролю може призвести до порушення принципу правовладдя та створити загрозу для реалізації людських прав. Відтак, концепція стримувань і противаг відіграє ключову роль у визначенні меж дискреції, запобігаючи її використанню всупереч демократичним стандартам та європейським цінностям.

У цьому контексті вкажемо, наприклад, що в умовах інформаційного суспільства в діяльності органів правопорядку активно використовуються різні види сучасних технологій: безпілотні літальні апарати, штучний інтелект, робототехніка, біотехнології, аналітичні та геоінформаційні системи, локатори вибухів, чат-боти та ін, що також доцільно розглядати через призму дискреційних повноважень. Для їх ефективного використання вбачається за доцільне створити правові механізми для законного використання правоохоронцями різноманітних сучасних технологій, необхідних для виконання службових обов'язків, а також проводити просвітницьку роботу з правоохоронцями щодо новітніх технічних розробок та результативних показників ефективності⁷⁷.

Виходячи з наведеного, зрозуміло, що дискреція має здійснюватися у межах приписів чинного законодавства, оскільки вона не є самостійним джерелом правового регулювання, а лише інструментом реалізації вже встановлених норм. Органи виконавчої влади не можуть мати законодавчих повноважень, оскільки це суперечило б принципу поділу влади, відповідно до якого нормотворча функція належить законодавчій гілці влади. Делегована законотворчість, за якої виконавчі органи отримують право приймати нормативні акти з окремих питань, є швидше винятком, ніж правилом, і застосовується лише в межах, визначених парламентом або конституційними положеннями. Як зазначає Д. Ярова,

⁷⁷ Tulinov V., Bilykh I. V., Merdova O., Volobuieva O., Veselov M. Activities of Law Enforcement Agencies in the Context of the Introduction of Innovative Technologies (Comparative Legal Aspect). *Cuestiones Políticas*. 2022. Vol. 40. № 72. P. 156.

делеговане законодавство в Іспанії та Хорватії має чіткі обмеження у вигляді переліку питань, які не можуть бути ним врегульовані⁷⁸.

Зловживання механізмом делегованої законотворчості може призвести до підміни законодавчого процесу адміністративним регулюванням, що створює ризики розширення дискреційних повноважень виконавчих органів поза демократичним контролем. Тому для забезпечення відповідності такої діяльності принципу правовладдя необхідно не лише чітко визначати межі дискреції, а й запроваджувати ефективні механізми судового та парламентського контролю. У демократичній правовій державі виконавчі органи зобов'язані не лише діяти в межах закону, а й забезпечувати його дотримання, не виходячи за межі визначених їм повноважень.

Окрім цього, слід пам'ятати, що органи публічної влади мають діяти в межах своїх повноважень, які визначаються законом, оскільки саме закон є первинним джерелом їхньої легітимності. Вихід за межі визначених законом компетенцій або самостійне розширення повноважень публічних органів суперечить принципу правовладдя та може призвести до узурпації влади або порушення людських прав. У демократичній державі виконавчі органи не можуть діяти на власний розсуд або на підставі доцільності, якщо така діяльність не підкріплена належною правовою основою.

Діяльність органів публічної влади повинна відповідати принципу юридичної визначеності, що означає передбачуваність правозастосування та можливість громадян чітко розуміти, у яких випадках і в який спосіб вони можуть бути об'єктами владного впливу. Відповідно, будь-яке рішення чи дія, що виходять за встановлені межі компетенції, підлягають судовому контролю, що є гарантією недопущення зловживання владою. Таким чином, законодавче визначення повноважень органів публічної влади та їхня суворота підпорядкованість правовим приписам є основними умовами

⁷⁸ Ярова Д. В. Делегована законотворчість: досвід країн Європейського Союзу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 8. С. 59.

належного врядування, демократичного управління та забезпечення людських прав.

Звідси можна зробити висновок про те, що дискреція також здійснюється суто в межах повноважень органу публічної влади загалом й Національної поліції, зокрема, що означає, що жодне дискреційне рішення не може виходити за межі компетенції, визначеної законодавством, навіть якщо воно вважається доцільним або обґрунтованим з практичного погляду. Будь-яке перевищення дискреційних повноважень поліцією створює ризики свавільного втручання у сферу людських прав та підриває довіру до правоохоронної системи. Відтак, дискреція повинна залишатися інструментом правозастосування в межах закону, а не способом довільного регулювання суспільних відносин.

Ще один аспект, який потребує висвітлення як пропедевтичне положення до розуміння дискреції в діяльності Національної поліції – це розуміння повноважень. У цьому аспекті варто погодитись з вітчизняним правником Є. Євсюковим відносно того, що для опису діяльності органів виконавчої влади доцільніше використовувати поняття «повноваження», ніж «права та обов'язки». Повноваження органів державної влади є основоположним поняттям, яке окреслює межі їхньої діяльності. Права та обов'язки часто тісно пов'язані та мають багато спільного. На перший погляд може здатися парадоксальним, що суб'єкт, наділений владними повноваженнями, має не тільки права, а й обов'язки (причому права за змістом багато в чому збігаються з обов'язками). Проте саме ця взаємодія забезпечує збалансованість та ефективність державного управління⁷⁹.

Зазвичай у загальнотеоретичній правничій науці права і обов'язки сприймаються як взаємопов'язані правові категорії, що становлять основу регулювання суспільних відносин. Право

⁷⁹ Євсюков Є. В. Структура правового статусу органів державної виконавчої влади: загальна характеристика. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2024. Вип. 3 (56). С. 170.

передбачає можливість особи діяти певним чином або вимагати певної поведінки від інших суб'єктів, тоді як обов'язок означає необхідність вчиняти дії відповідно до правових приписів чи утримуватися від певної поведінки⁸⁰. Ця взаємозалежність найчіткіше простежується у концепції суб'єктивного права, згідно з якою правомочність однієї особи кореспондується з юридичним обов'язком іншої особи чи органу публічної влади⁸¹.

У правових системах, що базуються на принципах правовладдя, баланс між правами та обов'язками є необхідною умовою справедливого правового регулювання. У цьому контексті важливе значення має концепція відповідальної свободи, за якої реалізація прав не може відбуватися у спосіб, що суперечить правам інших осіб або загальним засадам правової системи. Таким чином, у сучасній правничій доктрині права та обов'язки не лише перебувають у взаємозв'язку, а й взаємно обмежують одне одного, що дозволяє забезпечити як автономію особи, так і ефективне функціонування правопорядку.

Однак, така концепція повною мірою реалізується, якщо ми не ведемо мову про права і обов'язки працівників Національної поліції (чи інших органів державної влади). Так, для прикладу, що пояснює наше сприйняття означеної правової категорії, вкажемо наступне.

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 35 Закону «Про Національну поліцію» працівник Національної поліції уповноважений зупинити транспортний засіб у тому випадку, коли водій порушив Правила дорожнього руху⁸². Моделюємо ситуацію за якої поліцейські не реагують

⁸⁰ Сердюк І. А. Методологічний аналіз інтерпретацій понять «суб'єктивне юридичне право» та «суб'єктивний юридичний обов'язок». *Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ*. 2005. № 3. С. 114.

⁸¹ Теорія держави та права : навч. посіб. / Є. В. Білозоров та ін. ; за заг. ред. С. Д. Гусарева, О. Д. Тихомирова. Київ : НАВС ; Освіта України, 2017. С. 204.

⁸² Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40–41. Ст. 379.

на порушення Правил дорожнього руху, стверджуючи, що це їхнє право зупиняти автомобіль, коли водій порушує відповідні правила.

Діяльність органів публічної влади регламентується нормами публічного права і спрямована на забезпечення правопорядку та виконання покладених на них функцій. У цьому випадку право на вчинення певних дій нерозривно пов'язане з відповідним обов'язком їх здійснювати, оскільки інакше реалізація державних функцій втратила б свою ефективність⁸³.

Згаданий припис п. 1 ч. 1 ст. 35 Закону України «Про Національну поліцію» є повноваженням, що на перший погляд, можна розглядати як дискреційне право поліцейського, однак у реальності воно одночасно є і його службовим обов'язком. Змодельована ситуація вказує, що розмежування прав і обов'язків поліцейських суперечив би самій логіці публічного управління, оскільки органи державної влади не можуть діяти вибірково, виконуючи свої повноваження на власний розсуд. Відмова поліцейського від виконання покладених на нього обов'язків під приводом дискреції означала б фактичне самоусунення органів правопорядку від забезпечення правовладдя, що, у свою чергу, підривало б суспільну довіру до державних інституцій.

Отже, у випадку органів державної влади, зокрема Національної поліції, їхні права нерозривно пов'язані з обов'язками, що впливають із публічно-правової природи їхньої діяльності. Виконання цих обов'язків є не питанням вибору, а необхідною умовою функціонування правової держави.

У цьому ж аспекті вкажемо на те, що у Законі «Про міліцію» розділ II складався з двох статей: ст. 10 – яка закріплювала обов'язки міліції (наголосимо також на тому, що йшлося про «основні обов'язки»; при цьому не було окремої статті, яка б визначала

⁸³ Євсюков Є. В. Правове регулювання повноважень органів виконавчої влади в умовах воєнного стану: компаративний аспект. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2024. № 3. С. 99–100.

«інші», «неосновні» обов'язки» тощо; а це створювало ситуацію правової невизначеності, оскільки за логікою міліція окрім «основних обов'язків» мала й інші обов'язки, але які закон не визначав) та ст. 11 – яка передбачала «права міліції»⁸⁴.

Такий підхід загалом відповідав сформованому ще радянською юриспруденцією сприйняттю прав як привілею, наданого особі публічною владою, а прав органу влади – як делегованій зверху компетенції. Подібне розуміння суперечить сучасним концепціям правовладдя, адже права особи є природними й невід'ємними, а повноваження органів державної влади мають бути чітко визначені законом і впливати з принципу правової визначеності. У такій системі координат органи влади не отримують «дарованих» зверху прав, а функціонують у межах закріплених у законі повноважень, що, своєю чергою, забезпечує ефективний контроль за їхньою діяльністю.

При цьому не можемо також не вказати, що приймаючи Закон «Про Національну поліцію» у 2015 році, суб'єкти законотворчості схвально сприйняли використання у тексті законопроекту (на той момент) терміну «повноваження» замість термінів «права» і «обов'язки». Такий підхід відповідав сучасним європейським стандартам правового регулювання діяльності органів публічної влади, оскільки наголошував на функціональній природі діяльності поліції. Використання терміна «повноваження» дозволяє уникнути помилкового ототожнення статусу державного органу із статусом приватної особи, адже суб'єкти публічної влади не можуть мати прав у тому ж значенні, що й індивіди. Крім того, це сприяло забезпеченню правової визначеності, оскільки чітко вказувало на межі допустимої діяльності поліції, що має діяти виключно в межах, визначених законом.

Доречно додати, що при описі повноважень в окремих випадках у тексті Закону використовується термін «права» (водночас

⁸⁴ Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/565-12#Text>

як і термін «може») для позначення спроможності поліцейського вчинити певні дії, спрямовані на обмеження прав людини. Такий підхід, очевидно, зумовлений прагненням законодавця розмежувати дискреційні та імперативні повноваження поліцейських. Водночас використання терміна «права» в цьому контексті не слід розглядати як наділення поліції суб'єктивними правами, аналогічними людським правам, оскільки відповідні повноваження є виключно функціональними та підпорядковані публічному інтересу. Крім того, застосування конструкції «може» вказує на наявність у поліцейського певної дискреції щодо доцільності реалізації відповідного повноваження, що, у свою чергу, потребує додаткових гарантій від його довільного використання.

Серед переліку повноважень Національної поліції відсутня вказівка на дискрецію (що, на нашу думку, цілком правильно). Виходячи з цього, логічно припустити, що розсуд не є окремим видом повноважень (окремим повноваженням), а радше виступає характеристикою реалізації певних повноважень, які мають оціночний характер. Іншими словами, дискреція проявляється не як автономна правова категорія, а як внутрішній механізм здійснення визначених законом функцій поліції, що узгоджується з концепцією правовладдя, згідно з якою будь-яке рішення органу публічної влади має спиратися на правові приписи, нехай і такі, що допускають певну свободу вибору. Відсутність дискреції як окремого повноваження також підкреслює, що можливість вибору в межах певних дій є вторинною щодо законодавчо встановлених обов'язків поліції.

Відзначимо, що у згаданій вище Методології проведення антикорупційної експертизи (яка нині нечинна) вказувалось на різні способи закріплення у нормативно-правових актах можливості дискреції органів публічної влади. Серед них – це застосування таких словосполучень як «за наявності поважних причин...», «за виняткових обставин...», «...якщо це не суперечить суспільним

інтересам»⁸⁵. Так, наприклад, відповідно до національного законодавства (цей Закон ще не набрав чинності) «за письмовим клопотанням особи, стосовно якої складено протокол, розгляд справи відкладається, але не більш як на 10 робочих днів, для подання нею додаткових матеріалів або з інших поважних причин»⁸⁶.

Аналізуючи наведений припис, з'ясуємо, що відповідним органам надано повноваження відкладати розгляд справи. Оскільки не можливо передбачити усі можливі обставини, які можуть бути оцінені як «поважні причини», то можливість такої оцінки відноситься на розсуд цих відповідних органів. Відтак, розсуд є не стільки окремим повноваженням, скільки способом реалізації повноваження, який дозволяє компетентному органу приймати рішення в умовах певної невизначеності, що особливо важливо для адміністративного процесу, де часто необхідно адаптувати правозастосування до конкретних обставин справи. При цьому дискреція має межі, встановлені законом, що запобігає свавільному використанню владних повноважень. Таким чином, розсуд у правозастосуванні виступає механізмом, що поєднує правову визначеність із необхідною гнучкістю при ухваленні рішень.

Загалом у такому розумінні дискреції можна помітити тісний її зв'язок із повноваженнями компетентного органу, водночас є і відмінності. Дискреція є способом реалізації повноважень, що надає органу певну свободу дій у межах правових приписів, дозволяючи йому обирати з декількох правомірних варіантів рішення. Наведене відрізняє розсуд від імперативних повноважень, коли рішення ухвалюється без альтернативи. Наголосимо, що ми, як і Н. Ханова, ототожнюємо дискрецію та розсуд⁸⁷. Хоча не можна повною мірою

⁸⁵ Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 року № 1380/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10#Text>

⁸⁶ Про державне регулювання сфери захисту рослин : Закон України від 17 грудня 2024 року. *Урядовий кур'єр*. 2025. № 21.

⁸⁷ Ханова Н. О. Зміст поняття «дискреція» в податковому праві. *Юридичний бюлетень*. 2018. Вип. 7. Ч. 1. С. 154.

погодитись з вказаною авторкою щодо іманентності розсуду зв'язку зі свободою.

Розсуд не є свободою, оскільки він завжди здійснюється в межах встановлених правових приписів і не допускає можливості прийняття рішень (чи відмови від прийняття рішення) суто з суб'єктивних бажань носія владних повноважень. Йдеться не про можливість вільного вибору дій, а про необхідність ухвалення рішення в межах закону з урахуванням правових норм і конкретних обставин. Іншими словами, розсуд – це не автономія волі, а нормативно регламентований процес оцінки ситуації та вибору варіанту дії відповідно до приписаних критеріїв.

Хоча в певному аспекті й можна говорити про «свободу вибору» суб'єктом дискреції варіанту поведінки, але в тому контексті, що цей суб'єкт обирає певний варіант поведінки (хоча й у цьому випадку цей суб'єкт не може вийти за межі своїх повноважень, а прийняте рішення має обґрунтувати). Ця «свобода вибору» є радше технічною необхідністю в процесі правозастосування, ніж автономним проявом волі. Суб'єкт дискреції не наділений правом діяти за власним уподобанням чи переконанням, а лише здійснює оцінку обставин у межах встановлених критеріїв.

Крім того, навіть у ситуаціях, коли законодавство не містить вичерпного переліку підстав чи варіантів рішень, це не означає абсолютної свободи вибору. Суб'єкт дискреції зобов'язаний керуватися загальними принципами права, такими як пропорційність, обґрунтованість і недопущення свавілля.

Таким чином, поняття «свободи вибору» у контексті дискреції є відносним: воно обмежене межами повноважень, правовими критеріями й обов'язком мотивувати ухвалені рішення.

Крім того, розсуд є елементом правозастосування, а не проявом незалежного волевиявлення. Суб'єкт, що приймає рішення, не реалізує власні переконання чи бажання, а оцінює ситуацію через призму встановлених критеріїв, які визначають межі допустимих дій. Тому розсуд слід розглядати як інструмент правової

оцінки, що є частиною здійснення повноважень, а не як прояв свободи в її класичному розумінні.

Ще однією відмінністю є те, що дискреція передбачає необхідність оцінки конкретних обставин, тоді як звичайне повноваження реалізується без такої оцінки або в умовах жорстко визначених критеріїв. Наприклад, якщо закон чітко встановлює, що певна дія має бути вчинена за наявності конкретних передумов, то орган не має дискреції, а зобов'язаний діяти відповідно до припису.

Важливо зазначити, що хоча дискреція дозволяє певну гнучкість, вона не означає абсолютну свободу рішень. Діяльність органу все одно підлягає контролю, зокрема судовому, щоб запобігти свавільному використанню дискреції та забезпечити дотримання прав і свобод особи. Таким чином, дискреція є невід'ємною частиною повноважень органу, але її сутність полягає не у самому повноваженні, а у способі його реалізації.

Звідси й висновок про можливість поділу повноважень органів Національної поліції на:

- ті, які не передбачають застосування дискреції;
- ті, що передбачають можливість застосування дискреції.

Саме останні зазвичай і називаються у юриспруденції дискреційними повноваженнями.

Наголосимо, що поділ повноважень органів Національної поліції на такі, що не передбачають застосування дискреції, та такі, що допускають її реалізацію, має концептуальне значення для правового аналізу компетенції суб'єктів публічної адміністрації.

1. Повноваження, що не передбачають застосування дискреції. Ці повноваження є суворо детермінованими, тобто передбачають обов'язок органу діяти відповідно до імперативного припису закону без можливості оцінювання обставин та вибору альтернативного варіанту рішення. Такий характер повноважень забезпечує правову визначеність та унеможливає свавільність адміністративної діяльності.

Імперативні повноваження зазвичай мають процедурний або механічний характер і реалізуються при настанні визначених

правових фактів. Наприклад, складання протоколу про адміністративне правопорушення або винесення постанови про адміністративне правопорушення. Аналогічно, складання протоколу про адміністративне затримання має бути здійснено у випадку такого затримання із вказівкою певних даних – зокрема час і мотиви застосування цього заходу забезпечення (як і повідомлення про затримання відповідних інституцій; або можливість не інформування суто у випадку запрошення захисника затриманою людиною або захисту затриманим самого себе)⁸⁸. Як бачимо, такі повноваження є безальтернативним і не залежить від оцінки доцільності дій поліцейського.

2. Повноваження, що передбачають можливість застосування дискреції (дискреційні повноваження). На відміну від імперативних, дискреційні повноваження надають суб'єкту владних повноважень простір для оцінки фактичних обставин та вибору відповідного варіанта правозастосування. Дискреція в даному випадку слугує інструментом адаптації адміністративної діяльності до конкретних ситуацій, що не можуть бути вичерпно передбачені нормативно-правовими актами.

Разом із тим вкотре слід наголосити на тому, що дискреційні повноваження не означають абсолютної свободи дій суб'єкта адміністративної влади. Їх реалізація обмежується принципами правовладдя, обґрунтованості та пропорційності. Вибір поліцейським одного з можливих рішень має бути юридично виправданим і відповідати критеріям належного врядування.

Прикладами дискреційних повноважень є, зокрема, оцінка підстав для зупинки транспортного засобу, прийняття рішення щодо застосування заходів примусу чи вибір пропорційного обсягу поліцейського втручання у права людини. У цих випадках поліцейський

⁸⁸ Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>

не тільки оцінює фактичні обставини, а й визначає доцільний спосіб реагування в межах закону.

Відзначимо, дискреційні повноваження є не окремим типом компетенції, а радше способом її реалізації у ситуаціях, де необхідне адміністративне оцінювання. Функціональне призначення дискреції полягає у забезпеченні гнучкості правозастосування, що є особливо важливим у сферах, де необхідне реагування на динамічні та непередбачувані обставини.

Разом із тим варто зазначити, що навіть у межах дискреційних повноважень їхній суб'єкт не наділяється нічим іншим, як правомірною компетенцією діяти у спосіб, передбачений законом. Дискреція не трансформується у свободу дій у її абсолютному значенні, оскільки будь-яке прийняте рішення підлягає контролю на відповідність правовим стандартам, таким як законність, обґрунтованість, пропорційність та недискримінаційність. Вказане означає, що хоча суб'єкт повноважень має певний простір для оцінки обставин, він не може діяти свавільно або на власний розсуд без належного юридичного обґрунтування.

Відтак, співвідношення повноважень і дискреції слід розглядати як співвідношення норми та меж її застосування: якщо імперативні повноваження реалізуються автоматично, то дискреційні передбачають оцінку та вибір, однак цей вибір завжди відбувається у встановлених межах правової регламентації. Відтак, розсуд є лише способом реалізації певних повноважень, а не самостійним видом компетенції, і не може розглядатися як свобода дій у широкому розумінні цього терміну.

У цьому сенсі можна певною мірою погодитись з наступним положенням: Верховний Суд наголошує, що дискреція є не обов'язком, а повноваженням адміністративного органу, оскільки її юридична природа передбачає можливість вибору між альтернативними варіантами дій або ухилення від вчинення дій. Якщо ж нормативне регулювання зобов'язує прийняти лише конкретне рішення,

то це свідчить не про здійснення дискреційних повноважень, а про виконання юридичного обов'язку⁸⁹.

Наведене правоположення вказує на правильність зробленого нами висновку про поділ повноважень на ті, що передбачають дискрецію та ті, що її не передбачають. У останньому випадку Верховний Суд вказує на обов'язок відповідного суб'єкта владних повноважень. Однак, не можна погодитись повною мірою, зважаючи на вказане нами вище, щодо сприйняття дискреції як повноваження (наголосимо, що ми також використали термін дискреційні повноваження, однак, відзначили про його умовність; відтак, у рішенні суду чи нормативно-правових актах слід уникати його використання, сприяючи імплементації вимог принципу юридичної визначеності). З цього випливає, що коректнішим було б розмежування між дискрецією як способом реалізації повноважень і власне повноваженнями, що можуть здійснюватися або без дискреції, або із застосуванням розсуду.

Відтак, не повною мірою правильною є законодавча дефініція такого терміну як «дискреційне повноваження» у Законі про адміністративну процедуру, про що ми згадували вище. Хоча для розуміння змісту приписів цього Закону таке розуміння дискреції може бути прийнятним.

Зважаючи на вказане також не можна погодитись з дефініцією дискреційних повноважень, що наведене у згаданій вище методології здійснення антикорупційної експертизи, у якій, окрім того, що повноваження визначались через повноваження (що є порушенням вимог логіки), використовувався також термін «власний розсуд», що дозволяє пов'язувати дискрецію зі свободою дій суб'єкта владних повноважень. До того ж, дискреція і є розсудом.

Зазначене визначення є некоректним не лише через логічну помилку визначення поняття через саме себе, а й через

⁸⁹ Постанова Верховного Суду від 15 грудня 2021 року у справі № 1840/2970/18.
URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101923134>

створення концептуальної плутанини щодо співвідношення дискреції та свободи дій суб'єкта владних повноважень. Використання терміна «власний розсуд» імплікує можливість ухвалення рішення без достатніх нормативних обмежень, що суперечить правовладдю та принципу юридичної визначеності (вкажемо на використання цього терміну й окремими дослідниками⁹⁰). Крім того, воно породжує ризик суб'єктивного свавілля, адже справжня дискреція завжди функціонує у межах закону та підлягає відповідному контролю⁹¹. Таке визначення не лише отожднює розсуд із свободою, а й опосередковано легітимізує управлінське рішення, яке може бути винесене без належної обґрунтованості та правової підстави.

Таким чином, розглянувши загальні положення розуміння природи дискреції у діяльності Національної поліції, доцільно перейти до детального вивчення ознак дискреції та формулювання відповідно дефініції однойменного поняття.

Аналіз природи дискреції у діяльності Національної поліції дозволяє виокремити її ключові ознаки, які слід враховувати при формулюванні відповідного визначення.

По-перше, дискреція є способом реалізації повноважень, а не самостійним видом повноважень. Наведене означає, що її існування нерозривно пов'язане із наявністю закріпленої у національному законодавстві компетенції органу чи посадової особи.

Аналізована ознака дискреції є фундаментальною для її правильного розуміння у межах діяльності Національної поліції та інших органів публічної влади. Вона передбачає, що дискреція

⁹⁰ Закурін М. К. Дискреція – дія на власний розсуд. Поняття та прояв. *Вісник господарського судочинства*. 2009. № 4. С.17–24.

⁹¹ Корж І. Ф. Правові основи обмеження конституційних прав і свобод людини в Україні. *Інформація і право*. 2023. № 2 (45). С. 42; Іванченко Я. М. Розширення меж правозастосовчої дискреції у період воєнного стану в Україні: за та проти. *Правничий часопис Донецького національного університету імені Василя Стуса*. 2023. № 1. Т. 2. С. 17–24.

не є окремим видом повноважень, а лише способом їхньої реалізації, що випливає із сутності владних правовідносин.

У правознавстві повноваження розглядаються як юридично закріплена можливість та обов'язок суб'єкта владних повноважень діяти у певній сфері. Вони можуть мати імперативний (обов'язковий) чи дискреційний (варіативний) характер. Дискреція, у свою чергу, не є окремим повноваженням, оскільки її наявність не змінює сутності самого повноваження, а лише визначає спосіб його здійснення.

Якщо законодавець передбачає лише один варіант рішення, то суб'єкт владних повноважень зобов'язаний його ухвалити, і жодної дискреції не виникає. Натомість, коли правова норма дозволяє вибір між кількома варіантами дій, настає ситуація дискреційного правозастосування.

Наголосимо, оскільки дискреція не може існувати поза межами законодавчо закріплених повноважень, вона завжди перебуває у межах компетенції суб'єкта владних повноважень. Дискреція не розширює і не змінює повноваження, а лише надає певну варіативність у їхньому застосуванні. Таким чином, вона є елементом механізму прийняття рішень у публічному управлінні.

Відповідно, помилковим є твердження, що дискреція є додатковим повноваженням. Вона є лише способом реалізації закріпленого повноваження, який може бути ширшим чи вужчим залежно від конкретного правового регулювання.

У межах правової системи України дискреція завжди обмежена законом. Це означає, що суб'єкт владних повноважень не може вийти за межі встановленої компетенції, навіть якщо законодавець надав йому певний простір для вибору. Дискреція, по суті, є механізмом деталізації правових норм у конкретних ситуаціях, але її реалізація не повинна суперечити ані змісту повноважень, ані принципу юридичної визначеності.

У діяльності Національної поліції дискреція найчастіше проявляється у процесі застосування заходів впливу чи реагування

на правопорушення. Наприклад, закон може передбачати можливість оголошення усного зауваження або накладення штрафу за певне правопорушення. Вибір між цими варіантами є проявом дискреції, проте сам факт наявності повноваження вчиняти певні дії визначений законом.

Таким чином, перша ознака дискреції полягає у тому, що вона є не самостійним повноваженням, а лише способом його здійснення, обмеженим правовими нормами та принципами правовладдя.

По-друге, дискреція передбачає можливість вибору, але виключно у межах, встановлених законом. Це не є абсолютною свободою дій, а лише варіативністю у прийнятті рішення, яка обмежується вимогами нормативно-правових актів та принципами правовладдя.

Аналізована ознака дискреції – можливість вибору в межах, встановлених законом – підкреслює її відмінність від свавільного ухвалення рішень та абсолютної свободи дій. Дискреція не означає повну автономію суб'єкта владних повноважень, а передбачає ухвалення рішень із урахуванням нормативно визначених критеріїв, принципів адміністративного права та загальних засад правовладдя.

Слід наголосити, що межі такого вибору можуть бути встановлені різними способами. По-перше, вони можуть бути закріплені безпосередньо в законі у вигляді чітко визначених альтернативних варіантів дій (наприклад, можливість обрати між накладенням штрафу або винесенням попередження). По-друге, межі можуть впливати з принципів пропорційності та обґрунтованості, що вимагає від суб'єкта владних повноважень оцінювати ситуацію та добирати рішення, яке найбільшою мірою відповідатиме легітимній меті правового регулювання. Відзначимо, що детально питання меж дискреції буде розглянуто нижче.

Крім того, можливість вибору не виключає необхідності дотримання вимог об'єктивності, добросовісності та розумності. Адже навіть за наявності дискреційного простору рішення

адміністративного органу повинне бути не лише формально законним, а й відповідати принципам належного врядування. Вказане, зокрема, означає, що вибір серед дозволених законом варіантів дій не може ґрунтуватися на суб'єктивних перевагах посадової особи, політичній доцільності або інших позаправових чинниках.

У цьому контексті згадаємо наукову статтю Я. Іванченка про позитивні та негативні наслідки розширення меж дискреції в умовах воєнного стану, у якій серед іншого автором обґрунтовано, що збільшення меж дискреції під час воєнного стану становить загрозу для прав людини (і хоча дослідник безпосередньо вказує на прикордонників, митників та податківців, а також працівників центрів комплектування та соціальної підтримки, вказане стосується і працівників Національної поліції). «Надання такої широкої правозастосовчої дискреції для країни пострадянського права (якою поки що є Україна) є передчасним, тим паче у період воєнного стану, коли питання захисту прав людини є особливо чутливим»⁹² – наголошує вітчизняний дослідник.

Таким чином, можливість вибору в межах, визначених законом, є сутнісною ознакою дискреції, яка відрізняє її як від жорстко регламентованих повноважень, так і від свавільного рішення. Це свідчить про необхідність чіткого правового регулювання критеріїв, за якими здійснюється дискреційне повноваження, що, своєю чергою, зменшує ризики правової невизначеності та забезпечує правомірність ухвалюваних рішень.

По-третє, дискреція завжди супроводжується обов'язком обґрунтування. Суб'єкт владних повноважень не може діяти довільно, а має навести юридичні та фактичні підстави для прийняття рішення, що забезпечує підзвітність і судовий контроль.

⁹² Іванченко Я. М. Розширення меж правозастосовчої дискреції у період воєнного стану в Україні: за та проти. *Правничий часопис Донецького національного університету імені Василя Стуса*. 2023. № 1. Т. 2. С. 17.

Однією з ключових характеристик дискреції є обов'язок обґрунтовувати ухвалене рішення. Це означає, що суб'єкт владних повноважень, здійснюючи вибір серед допустимих варіантів, не лише керується власним розсудом у межах закону, а й повинен аргументувати своє рішення, пояснюючи його відповідність правовим вимогам, фактичним обставинам справи та принципам правовладдя. Обґрунтування негативних адміністративних актів є особливо важливим. Письмова форма обґрунтування забезпечує особі можливість зрозуміти рішення та реалізувати своє право на оскарження⁹³.

На нашу думку, обґрунтованість рішення в контексті дискреції має передбачати наявність:

1) юридичних підстав – рішення повинне відповідати нормам законодавства, які визначають межі та критерії дискреційного вибору, що включає як конкретні положення законів та підзаконних актів, так і загальні принципи адміністративного права;

2) фактичних підстав – дискреційне рішення має спиратися на реальні обставини, що підтверджені належними та допустимими доказами. Будь-яке свавільне або необґрунтоване рішення є порушенням принципу правової визначеності та може бути визнане неправомірним;

3) логічної аргументації – адміністративний орган або посадова особа повинні пояснити, чому обраний варіант рішення є найбільш відповідним у конкретній ситуації. Недостатньо просто послатися на закон – необхідно продемонструвати, що саме цей варіант реалізації дискреційного повноваження є пропорційним, необхідним та доцільним.

«У протоколі про адміністративне правопорушення недостатньо послатися тільки на назву та частину статті КУпАП. Слід розкрити

⁹³ Закон України «Про адміністративну процедуру», що саме змінилося для громадян – пояснює Міністерство юстиції України. URL: <https://court.gov.ua/archive/1596693/>

її зміст і зазначити вчинені дії»⁹⁴ – зазначив Очаківський міськрайонний суд Миколаївської області.

Узагальнюючи, слід вказати наступне. На рівні національного законодавства обов'язок обґрунтовувати адміністративні рішення закріплений, зокрема, у Законі України «Про адміністративну процедуру». У судовій практиці Верховний Суд неодноразово наголошував, що дискреційне повноваження не може бути підставою для свавільних рішень і що будь-яке адміністративне рішення повинне містити мотивувальну частину, у якій пояснюється, чому саме такий варіант реалізації повноваження був обраний.

Додамо, що вимога обґрунтованості дискреційного рішення є важливим запобіжником від свавільного застосування повноважень. Вона забезпечує:

- прозорість адміністративного процесу, адже обґрунтоване рішення дає змогу контролювати його правомірність;
- захист прав осіб, щодо яких ухвалюється рішення, оскільки вони отримують можливість зрозуміти мотивацію дій адміністративного органу та оскаржити рішення в разі його невідповідності правовим стандартам;
- забезпечення судового контролю – суди можуть перевіряти законність і обґрунтованість реалізації дискреційного повноваження, що є важливим елементом правової системи демократичної держави.

Обґрунтованість як ознака дискреції тісно пов'язана з іншими її характеристиками:

- вона логічно випливає з можливості вибору в межах закону, адже якщо вибір існує, то він має бути раціонально аргументований;
- вона є частиною правової визначеності, оскільки чітке мотивування рішення дозволяє особам розуміти, чому той чи інший варіант був обраний;

⁹⁴ Постанова Очаківського міськрайонного суду Миколаївської області від 19 липня 2019 року у справі № 483/1213/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83126774>

– вона забезпечує відповідність рішень принципам пропорційності та справедливості, що є основоположними для адміністративного права.

Таким чином, обґрунтованість є необхідною складовою дискреції, яка не тільки підвищує якість адміністративних рішень, а й запобігає зловживанням владними повноваженнями. Вона виконує функцію контролю, обмежуючи простір для свавільного використання дискреції та забезпечуючи правомірність управлінської діяльності.

По-четверте, дискреція не може суперечити сутності правовідносин, у межах яких вона реалізується. Якщо суб'єкт правозастосування наділений лише одним варіантом рішення, що прямо випливає із закону, то мова йде не про дискрецію, а про імперативний припис.

Дискреція не є самостійним чи автономним феноменом, а завжди функціонує у межах конкретних правовідносин, що визначають її зміст, межі та можливості реалізації. Наведене передбачає, що дискреційні повноваження не можуть виходити за межі встановленої правової конструкції, а їх застосування повинне узгоджуватися з природою правовідносин, у яких діє суб'єкт дискреції. За словами К. Бугайчук, Національна поліція України, виконуючи свої завдання з охорони правопорядку, діє в рамках чітко визначених функцій. Ці функції можуть реалізовуватися як всією Національною поліцією в цілому, так і її окремими підрозділами та працівниками⁹⁵.

Розкриваючи цю ознаку дискреції, зосередимо увагу на її наступних аспектах. По-перше, це взаємозв'язок дискреції з правовою природою відносин. Кожні правовідносини мають певні сутнісні характеристики, що визначають їхню структуру, суб'єктний склад, права та обов'язки сторін. Дискреційні рішення не можуть

⁹⁵ Бугайчук К. Л. Національна поліція України як суб'єкт реалізації правоохоронної функції держави. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми* : тези доп. учасників Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 17 жовт. 2017 р.). Харків : ХНУВС, 2017. С. 30–31.

суперечити цим характеристикам, оскільки їхня реалізація має відповідати як правовим нормам, так і загальним принципам права. Наприклад:

- у відносинах, що передбачають суворо регламентовані процедури (наприклад, реєстрація актів цивільного стану, видача паспорта), немає місця для дискреції, оскільки адміністративний орган має діяти виключно відповідно до нормативно закріплених вимог;

- у сфері публічного управління, навпаки, певні рішення (наприклад, визначення доцільності застосування санкцій чи надання дозволу) можуть передбачати дискрецію, але вона має відповідати сутності управлінської діяльності та не змінювати саму природу правовідносин.

По-друге, імперативні приписи vs дискреційні рішення. Якщо суб'єкт владних повноважень наділений лише одним можливим варіантом рішення, що прямо випливає із закону, то в такому випадку не можна говорити про дискрецію. Це є виконанням імперативного припису, а не здійсненням вибору в межах дискреційного повноваження. Наприклад:

- якщо закон прямо вимагає анулювати дозвіл у разі невиконання певних умов, адміністративний орган зобов'язаний ухвалити рішення про анулювання без можливості альтернативного розгляду;

- якщо ж закон лише передбачає можливість анулювання та надає певні критерії для оцінки доцільності такого рішення, тоді орган реалізує дискрецію у межах правовідносин.

Таким чином, головна відмінність між дискреційним повноваженням та імперативним приписом полягає в наявності або відсутності альтернативності рішення:

- дискреція означає, що суб'єкт має вибір серед декількох правовомірних варіантів;

- імперативні приписи передбачають єдиний можливий варіант дії, який прямо випливає із законодавчого регулювання.

По-третє, наслідки порушення цієї ознаки. Якщо суб'єкт владних повноважень застосовує дискрецію у ситуації, що передбачає лише один можливий варіант дії, це може призвести до неправомірного рішення. Судова практика свідчить, що такі дії органу можуть бути визнані незаконними через перевищення дискреції або свавільне ухвалення рішення, що суперечить сутності відповідних правовідносин. Приклади:

- якщо закон зобов'язує виплатити соціальну допомогу за певних умов, адміністративний орган не може відмовити у виплаті на підставі «доцільності»;
- якщо закон передбачає, що поліція може застосовувати заходи впливу у разі порушення громадського порядку, але не визначає їх автоматичне застосування, то орган має дискрецію щодо вибору конкретного заходу.

По-четверте, взаємозв'язок цієї ознаки з іншими характеристиками дискреції:

- відповідність закону – дискреція реалізується лише у межах нормативно закріплених рамок, що визначають її можливості та обмеження;
- обґрунтованість рішень – ухвалення дискреційного рішення має базуватися на раціональних підставах, що впливають із правової природи відповідних відносин;
- відсутність абсолютної свободи – суб'єкт не може використовувати дискрецію довільно чи свавільно, оскільки вона обмежена сутністю правовідносин.

Відтак, дискреція є складовою частиною правозастосування, проте вона не може суперечити сутності правовідносин, у межах яких здійснюється. Якщо законодавець визначає єдиний можливий варіант рішення, реалізація дискреції є неправомірною, оскільки орган має діяти відповідно до імперативного припису. Дотримання цієї ознаки запобігає зловживанням дискрецією, забезпечує стабільність правової системи та гарантує правову визначеність у відносинах між державою та особою.

Виходячи з аналізу останньої з наведених ознак, важливим питанням є виокремлення видів дискреції. У наукових та навчальних джерелах вказуються різні види дискреції. Як наголошується в правничій науці, дискусія щодо дискреції триває в науковій та правозастосовній площині протягом тривалого часу, залучаючи як теоретиків права, так і практикуючих юристів. Водночас на сучасному етапі ця проблема набуває особливої значущості, оскільки відсутність усталеного розуміння сутності дискреційних повноважень, їх класифікації та меж реалізації зумовлює активні наукові дебати та практичні дискусії⁹⁶.

Не можемо не згадати, що тривалий час в навчальній правничій літературі вказується на виокремлення таких видів дискреції (виходячи з ступеня визначеності норм адміністративного права):

- розсуд першого виду;
- розсуд другого виду;
- розсуд третього виду⁹⁷.

Наголосимо, що окреслене виокремлення трьох видів розсуду (без їхнього змістовного позначення, а лише шляхом нумерації) є проблематичним як з методологічного, так і з концептуального погляду.

Класифікація має передбачати видову диференціацію за конкретними критеріями, які є суттєвими для класифікаційної групи. Використання простої нумерації без концептуального означення категорій є штучним і не додає аналітичної цінності.

У науковому дискурсі кожна категорія повинна мати поняттєву визначеність. Наприклад, якщо існують різні рівні дискреції,

⁹⁶ Zadyraka N. Discretionary Powers of Administrative Courts in the Field of Human and Civil Rights Protection. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2023. № 124 (5). С. 49.

⁹⁷ Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : У 2 томах. Том 1. Загальна частина / ред. колегія; В. Авер'янов (голова) та ін. Київ : Юридична думка, 2007. С. 261–263; Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. / ред. Т. Коломoeць. Київ : Юрінком Інтер, 2011. С. 40–41.

їх слід позначати відповідними термінами, що відображають суть (наприклад, «обмежена дискреція», «регульована дискреція», «широка дискреція»). Однак, запропонований поділ на «розсуд першого, другого, третього виду» не пояснює, за якими критеріями відбувається розмежування, що ускладнює використання такої класифікації на практиці.

Окрім цього доволі сумнівним є і сумнівний критерій класифікації. Як зазначено, підґрунтям для поділу слугує ступінь визначеності норм адміністративного права. Однак:

- усі норми права передбачають певну міру правової визначеності, але її не можна поділити на три чіткі рівні без загрози спрощення;

- дискреція завжди функціонує у межах принципу правовладдя, що вже передбачає необхідність належної визначеності правових норм, а отже, використання такого критерію може суперечити сучасному розумінню адміністративного розсуду;

- ступінь визначеності норм є динамічним, оскільки він залежить не лише від формулювання норми, а й від практики її застосування. Відтак, запропонований поділ не враховує можливих змін у правозастосуванні та його еволюції.

До того ж, кожна класифікація повинна відповідати принципам єдності основи поділу, вичерпності охоплення та взаємної виключності категорій. Визначені три види розсуду не мають зрозумілих меж, що ускладнює їхнє відокремлення одне від одного. Не можна гарантувати, що всі дискреційні ситуації вичерпно вписуються в ці три категорії (ймовірна ситуація, коли на практиці адміністративний розсуд виходитиме за межі цієї класифікації). Якщо класифікаційні одиниці не мають внутрішнього смислового наповнення (а лише позначаються цифрами), це ставить під сумнів їхню наукову обґрунтованість.

З огляду на вказане, наведену класифікацію слід або повністю переглянути, або замінити більш обґрунтованими підходами до розмежування дискреційних повноважень.

Окрім цього у навчальній літературі також виокремлюються наступні різновиди розсуду:

- імперативний: адміністративно-правова норма встановлює кілька варіантів рішення, і суб'єкт публічної адміністрації обирає один з них на свій розсуд;
- диспозитивний: адміністративно-правова норма надає суб'єкту публічної адміністрації право діяти на власний розсуд під час реалізації наданих йому повноважень;
- інтерпретаційний: адміністративний розсуд, пов'язаний з оцінкою публічного інтересу та суб'єктивним тлумаченням оціночних понять, таких як доцільність, потреба, з важливих підстав тощо⁹⁸.

Однак, на нашу думку, запропонована класифікація адміністративного розсуду має суттєві концептуальні та методологічні недоліки, що унеможливають її застосування як у правозастосуванні, так і в науковому аналізі.

По-перше, відзначимо внутрішню суперечливість понять «імперативний» та «розсуд». Розподіл адміністративного розсуду на імперативний і диспозитивний є суперечливим, оскільки ці поняття базуються на протилежних правових категоріях:

- імперативність означає обов'язковість певного варіанта дій (або суворо обмежений вибір);
- диспозитивність передбачає можливість діяти без жорстких обмежень (розсуд).

Розсуд за своєю сутністю завжди передбачає певну свободу вибору, тому поєднання його з поняттям «імперативності» є оксюмороном. Якщо адміністративно-правова норма чітко регламентує всі можливі варіанти рішень, то мова йде не про розсуд, а про виконання зобов'язання, на що ми вище вже вказали.

Таким чином, «імперативний розсуд» або є неправильним термінологічно, або ж стосується ситуацій, де фактично відсутня дискреція.

⁹⁸ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. С. 190.

По-друге, це нечіткість критерію для виділення «диспозитивного розсуду». Визначення диспозитивного розсуду як права діяти на власний розсуд під час реалізації повноважень є надто широким та неконкретним. У такому вигляді цей різновид фактично збігається з будь-якою формою адміністративного розсуду загалом.

Більше того, розглядати «дію на власний розсуд» без урахування меж правової регламентації є методологічною помилкою. Усі види адміністративного розсуду обмежені законом, правовладдям і публічним інтересом. Відповідно, якщо суб'єкт публічної адміністрації має повну свободу дій, то йдеться не про адміністративний розсуд, а про політичне або стратегічне управлінське рішення.

Відтак, виокремлення диспозитивного розсуду як окремої категорії не має чітких меж і лише дублює загальне поняття адміністративної дискреції.

По-третє, інтерпретаційний розсуд дублює загальне розуміння розсуду та порушує принцип правової визначеності. Виокремлення інтерпретаційного розсуду як окремого різновиду є дискусійним, оскільки:

- будь-який розсуд завжди передбачає інтерпретацію (правових норм, фактів, публічного інтересу тощо);
- використання таких критеріїв, як доцільність, потреба, важливі підстави тощо, є звичайною частиною правозастосування, але не окремим видом розсуду.

Крім того, використання суб'єктивного тлумачення без належних обмежень (правової визначеності) може призвести до непередбачуваності правозастосування та зловживань владою. Саме тому в сучасній доктрині адміністративного права наголошується на контрольованості дискреції (зокрема, судовому контролю за її межами), а не на окремому виді розсуду, що базується на оцінці публічного інтересу.

Потребує критичного осмислення і поділ розсуду на такі види як:

- розсуд відносно ухвалення індивідуальних рішень (дискреція в адміністративному праві дозволяє суб'єктам приймати рішення,

що враховують конкретні обставини справи, забезпечуючи індивідуальну справедливість та ефективність адміністративного процесу);

– виконавчий розсуд (повноваження органів виконавчої влади деталізувати та розширювати законодавчі акти, встановлюючи конкретні правила регулювання суспільних відносин, які не можуть бути повністю врегульовані законом через його загальний характер);

– політичний розсуд (повноваження органів виконавчої влади щодо формування державної політики, що передбачає значну самостійність у визначенні шляхів досягнення цілей, на відміну від виконавчої дискреції, яка полягає в деталізації та розширенні вже існуючого законодавчого регулювання)⁹⁹.

Запропонований підхід до класифікації дискреції базується на розмежуванні її проявів у різних сферах діяльності органів виконавчої влади. Водночас, така класифікація має низку недоліків, що свідчать про її методологічну слабкість.

У наведеній класифікації відсутній єдиний чітко визначений критерій поділу. У першому випадку дискреція визначається через ухвалення індивідуальних рішень, у другому – через деталізацію законодавства, а в третьому – через формування політики. Таким чином, класифікаційна основа не є єдиною та логічно послідовною.

Якщо критерієм поділу є сфера застосування дискреції, то потрібно розмежовувати її в адміністративному процесі, нормотворчості та політичному управлінні. Однак автори вводять різні параметри одночасно, що ускладнює коректне застосування цієї класифікації.

До того ж, термін «виконавчий розсуд» є штучним і вводить плутанину в правову теорію. У сучасному праві дискреція

⁹⁹ Муза О. В., Нестерик М. О. Характеристика нормативних підстав застосування дискреційних повноважень. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 6. С. 235–236.

розглядається як можливість адміністративного органу ухвалювати рішення в межах закону, а не як можливість «деталізувати та розширювати законодавчі акти». Відповідно до принципу правовладдя, органи виконавчої влади не можуть «розширювати» законодавство, а лише застосовувати його або видавати підзаконні акти в межах повноважень. У такий спосіб термін «виконавчий розсуд» може бути використаний для виправдання свавільних дій адміністративних органів.

Якщо мається на увазі повноваження органів влади ухвалювати підзаконні акти, то йдеться про нормотворчу діяльність, яка має окрему правову природу і не є класичним проявом адміністративної дискреції.

Окрім цього, запропоноване визначення «політичного розсуду» суперечить виконавчому розсуду, адже автори наголошують, що політичний розсуд передбачає значну самостійність у визначенні шляхів досягнення цілей, а виконавчий – лише деталізацію законодавства.

Однак у правових системах демократичних держав немає чіткої межі між політичними та виконавчими рішеннями, оскільки:

- виконавча влада реалізує політику через адміністративні рішення, що вже є частиною політичного процесу;
- будь-яке адміністративне рішення має політичний вимір, якщо воно стосується стратегічного розвитку;
- навіть у межах виконання закону адміністративний орган може мати певний розсуд щодо способу реалізації політики (що вже не вкладається у вузьке розмежування запропонованої класифікації).

Таким чином, виділення політичного розсуду окремо від виконавчого є штучним і невиправданим.

Запропонована характеристика розсуду щодо ухвалення індивідуальних рішень фактично дублює загальне розуміння дискреції. Будь-яке дискреційне повноваження адміністративного органу спрямоване на ухвалення рішення в конкретній ситуації

з урахуванням обставин. Відтак, цей «різновид» повністю охоплює будь-яку адміністративну дискрецію, роблячи решту класифікації зайвою.

У правничій літературі наводяться й види адміністративного розсуду за іншими критеріями. Так, згадаємо класифікацію за ієрархічним принципом, відповідно до якої рішення приймаються на різних рівнях влади:

- на найвищому рівні: Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади (агентства, служби, інспекції, органи зі спеціальним статусом);
- на регіональному рівні: територіальні представництва міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- на місцевому рівні: місцеві державні адміністрації та місцеві ради¹⁰⁰.

Вкажемо, що в аспекті предмету нашого дослідження можливо скористатись таким критерієм класифікації, але вважаємо, що такий поділ не несе ніякого практичного значення. По-перше, сама дискреція є способом здійснення публічної влади, а не характеристикою організаційної структури органів влади. Тому розподіл на «найвищий», «регіональний» і «місцевий» рівні не дає уявлення про природу розсуду, його межі та підстави застосування. Формальний рівень ухвалення рішення не визначає характер і обсяг дискреції: центральний орган може діяти в межах жорстких регламентів, а натомість територіальне представництво – мати широкий розсуд у застосуванні норм.

По-друге, класифікація за рівнями влади лише відтворює загальну адміністративну структуру держави й не розкриває особливостей розсуду як правового явища. Дискреція визначається не місцем органу в ієрархії, а змістом норм, що встановлюють

¹⁰⁰ Грінь А. А. Дискреційні повноваження органів виконавчої влади України та їх реалізація : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Київ, 2019. С. 34–35.

повноваження, ступенем правового регулювання та можливістю вибору варіантів дії.

По-третє, цей підхід не враховує внутрішню складність адміністративного розсуду. В межах одного рівня можуть існувати різні моделі дискреції, залежно від предмета правового регулювання. Наприклад, навіть на рівні Кабінету Міністрів України може бути як дискреція щодо ухвалення рішень, так і суто технічна дискреція щодо застосування оціночних понять.

Таким чином, класифікація адміністративного розсуду за рівнями влади не є аналітично продуктивною. Вона не пояснює сутності явища, а лише штучно прив'язує його до адміністративної структури держави, що не дає змоги розкрити механізми здійснення дискреції та її юридичні межі.

Так само класифікація адміністративного розсуду за етапами адміністративної процедури¹⁰¹ видається сумнівною як з теоретичної, так і з практичної точки зору.

Цей підхід лише механічно розподіляє дискрецію за послідовністю адміністративної процедури, не розкриваючи її сутності. Дискреція – це спосіб здійснення адміністративних повноважень, а не просто атрибут певного етапу процесу. Фактично, кожен із зазначених етапів може як містити дискреційний елемент, так і бути суто формальною дією, що позбавлена будь-якого розсуду.

У межах процедури адміністративний орган може мати як широкі дискреційні повноваження, так і діяти за жорсткими приписами. Наприклад, зупинення провадження може бути обов'язковим (у разі відсутності необхідних документів) або дискреційним (якщо це доцільно для з'ясування додаткових обставин). Таким чином, критерій етапності не дає змоги чітко визначити межі дискреції.

¹⁰¹ Панова Г. В. Втручання адміністративного суду в розсуд суб'єкта публічної адміністрації: сутність та підстави : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2017. С. 20–21.

З точки зору правозастосування, ця класифікація не допомагає вирішити питання про належні межі розсуду, не розмежовує дискрецію за її природою та не враховує правові наслідки її застосування. Для практики важливо розуміти, де дискреція необхідна, а де вона суперечить принципу правової визначеності.

Отже, поділ адміністративного розсуду за етапами адміністративної процедури є поверховим та не відображає сутності дискреції. Він не розкриває особливостей розсуду як юридичного явища, а лише штучно прив'язує його до етапності процесу, що не дозволяє провести якісний аналіз меж і підстав дискреції.

Важко також погодитись з тезою І. Желтобрюх про виокремлення дискреції суб'єктів приватного права (йдеться про платників податків)¹⁰², оскільки це суперечить самому поняттю дискреції. Подібні ідеї висловлювала А. Барікова хоча й в аспекті митних відносин, валютного регулювання та власне податкових відносин¹⁰³.

Дискреційні повноваження є характеристикою суб'єктів публічної адміністрації, тобто органів державної влади та інших суб'єктів, які здійснюють владні управлінські функції. Вони передбачають можливість вибору між альтернативними правомірними рішеннями у межах, визначених законом. «Адміністративний розсуд є владою суб'єктів публічної адміністрації приймати рішення, здійснювати діяльність (бездіяльність)»¹⁰⁴ – правильно наголошує О. Семеній.

Натомість платники податків не є носіями владних повноважень, а їхні дії регулюються принципами приватного права, такими як автономія волі та рівність сторін.

¹⁰² Желтобрюх І. А. Розсуд в податковому правозастосуванні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Держ. ВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана». Київ, 2016. С. 116.

¹⁰³ Барікова А. А. Види дискреції в застосуванні норм фінансового права. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2021. Т. 32 (71). № 3. С. 14.

¹⁰⁴ Семеній О. Ознаки адміністративного розсуду в діяльності публічної адміністрації. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 6. С. 136.

Якщо розглядати можливість вибору платником податків тієї чи іншої дії (наприклад, форми оподаткування, застосування податкових пільг або подання уточнюючих декларацій), то це не є дискрецією у її адміністративно-правовому розумінні. Дії платника податків не є реалізацією владного розсуду, а ґрунтуються на передбачених законодавством можливостях, які є правами, а не владними повноваженнями.

У сфері податкового регулювання саме податкові органи можуть мати дискреційні повноваження, наприклад, при застосуванні санкцій, здійсненні податкового контролю або ухваленні рішень щодо розстрочення чи відстрочення податкових зобов'язань. Проте платник податків не ухвалює рішень, які мають владний характер і є обов'язковими для інших осіб.

Навіть якщо платник податків має право вибору певних варіантів поведінки в межах податкового законодавства (наприклад, обрання спрощеної або загальної системи оподаткування), це не можна вважати дискрецією. Йдеться про реалізацію наданих прав, а не про ухвалення рішень у межах державного управління. Ототожнення таких ситуацій із адміністративним розсудом розмиває межі цього поняття та підмінює його загальноправовими категоріями.

Таким чином, твердження про можливість існування дискреції у суб'єктів приватного права є концептуально невірним і не відповідає доктринальним уявленням про адміністративний розсуд як атрибут виключно публічної влади.

На нашу думку, поділ дискреції доцільно здійснювати, виходячи з характеру свободи вибору адміністративного органу в межах дискреційного повноваження. Залежно від того, що саме підлягає вирішенню – необхідність дії, вибір варіанта дії чи спосіб її реалізації, розрізняють три види дискреції:

1. Дискреція щодо рішення / дії.
2. Дискреція щодо одного з варіантів рішення / дії.

3. Дискреція щодо способу дії¹⁰⁵.

Сутність першого з вказаних різновидів дискреції полягає у тому, що адміністративний орган уповноважений самостійно вирішити, чи буде він приймати рішення або вчиняти дію, чи ні. Для цього виду дискреції притаманні такі риси:

- орган не зобов'язаний приймати рішення або діяти у кожному випадку, а лише за власною оцінкою необхідності;
- межі такого розсуду визначаються цілями правового регулювання (орган не може довільно ухилятися від здійснення повноважень);
- у деяких випадках така дискреція обмежується вимогами належного врядування, що зобов'язує адміністративний орган діяти, якщо цього вимагає публічний інтерес.

Так, наприклад, виконуючи повноваження щодо вжиття заходів забезпечення публічної безпеки і порядку у публічних місцях (п. 10 ч. 1 ст. 23 Закону «Про Національну поліцію»¹⁰⁶) у зв'язку з проведенням заходів у дні державних свят керівництво поліції прийняло рішення про запровадження додаткового маршруту патрулювання.

2. Дискреція щодо одного з варіантів рішення / дії.

Сутність другого з вказаних різновидів дискреції полягає у тому, що адміністративний орган уповноважений обрати один із юридично допустимих варіантів рішення або дії.

Для цього виду дискреції притаманні такі риси:

- закон визначає кілька можливих варіантів рішення, і орган має право вибору між ними;
- вибір повинен ґрунтуватися на обґрунтованих критеріях, визначених законодавством або адміністративною практикою;

¹⁰⁵ Блажівська Н. Дискреція в адміністративному судочинстві. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Prezent_diskreacia.pdf

¹⁰⁶ Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40–41. Ст. 379.

– відмінність від попереднього виду дискреції полягає в тому, що тут орган не може повністю відмовитися від дії чи рішення, але має можливість обрати конкретний варіант.

При розгляді справи про адміністративне правопорушення орган може обрати між попередженням або штрафом, якщо всі ці санкції передбачені законом.

3. Дискреція щодо способу дії.

Сутність цього різновиду дискреції полягає у тому, що адміністративний орган має можливість самостійно визначити порядок та методи виконання своїх повноважень.

Для цього виду дискреції притаманні такі риси:

– орган не має вибору щодо самої необхідності дії чи її варіанта, але може визначати спосіб її реалізації;

– межі такого розсуду встановлюються принципами пропорційності, ефективності та належного врядування тощо;

– зловживання у цій сфері може бути підставою для судового контролю, якщо обраний спосіб порушує права осіб або суперечить публічному інтересу.

Так, наприклад, вкажемо на те, що поліція, забезпечуючи громадський порядок під час масових заходів, може обрати методи комунікації з протестувальниками, спосіб розміщення загонів, інструменти впливу тощо, але не може взагалі відмовитися від виконання цього обов'язку.

На нашу думку, запропонована класифікація дозволяє точно розмежувати різні рівні свободи адміністративного органу в межах дискреційного повноваження. Вона дає змогу:

– визначати допустимі межі втручання суду в адміністративну дискрецію (найбільш контрольованою є третя категорія, найменш контрольованою – перша);

– чітко формулювати вимоги до належного врядування, розрізняючи ситуації, коли орган може ухилитися від рішення, коли він має варіативність вибору, і коли йдеться лише про техніку реалізації;

– удосконалити адміністративну практику, оскільки правильне розуміння цих рівнів дозволяє запровадити ефективні механізми контролю за використанням дискреції.

Доречно додати, що подібною (в аспекті забезпечення контролю) до наведеної є класифікація дискреції за критерієм контрольованості розсуду, що відповідає сучасному розумінню адміністративного права:

– регламентована дискреція – вибір можливий, але в суворих межах закону;

– обмежена дискреція – суб'єкт владних повноважень має певний простір для оцінки фактів, але його рішення можуть бути переглянуті вищим органом або судом;

– відносно вільна дискреція – застосовується в ситуаціях, коли необхідно оцінити змінні обставини (наприклад, забезпечення публічного порядку).

Підсумовуючи, вкажемо наступне. З огляду на зазначене, формулювання дефініції поняття «дискреція» має ґрунтуватися на її розумінні як нормативно обмеженої можливості вибору, що реалізується у процесі здійснення повноважень та супроводжується обов'язком обґрунтування прийнятого рішення.

2.3 Межі реалізації дискреції в діяльності Національної поліції України

Відзначимо, що актуальність дослідження меж та особливостей дискреції в діяльності Національної поліції України зумовлена необхідністю забезпечення балансу між ефективністю виконання функцій з охорони правопорядку та гарантуванням прав людини відповідно до стандартів правовладдя. У сучасних умовах, особливо в період дії воєнного стану, розширення дискреційних повноважень поліції супроводжується ризиками свавільного правозастосування, що може призвести до порушень прав і свобод громадян.

Водночас недостатня нормативна визначеність критеріїв дискреції ускладнює судовий та громадський контроль за діяльністю органів правопорядку, що негативно впливає на довіру до системи цих державних органів. Аналіз адміністративного розсуду поліції, визначення його особливостей та визначення меж судового контролю є необхідними для підвищення правової визначеності, запобігання зловживанням владою та забезпечення належного врядування у сфері діяльності з охорони правопорядку.

Наголосимо, що питання меж дискреції загалом і у діяльності Національної поліції зокрема є одним із важливих при дослідженні адміністративного розсуду, оскільки воно безпосередньо пов'язане з принципом правовладдя, належним урядуванням та ефективністю правоохоронної діяльності. Визначення чітких меж дискреції дозволяє уникнути свавільного правозастосування, забезпечити правову визначеність та підзвітність рішень поліції, що є особливо актуальним в умовах посилення контролю за діяльністю органів виконавчої влади.

Окрім того, дослідження цього питання сприяє вдосконаленню правового регулювання адміністративного розсуду, що необхідне для розробки ефективних механізмів судового та громадського контролю. Збалансоване нормативне врегулювання дискреції в діяльності поліції є важливим чинником запобігання зловживанням владою та підвищення довіри до правоохоронних органів.

У цьому аспекті варто згадати рішення Європейського суду з прав людини у справі Al-Nashif проти Болгарії (заява № 50963/99), у якому Суд наголосив, що вирішувана ситуація, несумісна зі статтею 5 § 4 Конвенції та її основоположним обґрунтуванням – захистом осіб від свавілля. Національні органи влади не можуть відмовитися від ефективного контролю законності затримання з боку національних судів, коли вони вирішують стверджувати, що йдеться про національну безпеку та тероризм. У справі Chahal Суд встановив, що навіть якщо конфіденційні матеріали щодо національної

безпеки були використані, влада не була вільна від ефективного судового контролю за затриманнями¹⁰⁷.

У вказаній справі Судом було повторено свою позицію¹⁰⁸: крім того, національне законодавство повинно передбачати належні гарантії від свавільного втручання державних органів у права, захищені Конвенцією. Надання виконавчій владі дискреційних повноважень у сферах, що стосуються основоположних прав, не може означати необмежену владу, оскільки це суперечило б принципу правовладдя. Відтак, закон має чітко визначати межі такого розсуду та порядок його застосування, забезпечуючи достатню передбачуваність і відповідність законній меті заходу, щоб гарантувати особі ефективний захист від свавілля¹⁰⁹.

У цьому ж аспекті згадаємо і тезу вітчизняного вченого М. Корнієнка про те, що у надзвичайних ситуаціях влада отримує більше повноважень, що дозволяє їй ефективніше реагувати на кризу. Водночас, це означає, що обсяг обов'язків органів влади зростає, що, в свою чергу, вимагає обмеження деяких прав людини, щоб забезпечити безпеку та ефективне вирішення проблем. Така ситуація дозволяє державі мобілізувати необхідні ресурси для швидкого виконання своїх завдань. Тобто, в умовах надзвичайного стану, влада має більше можливостей для забезпечення безпеки та стабільності, ніж за звичайних обставин¹¹⁰.

¹⁰⁷ Case of Al-Nashif v. Bulgaria. Application no. 50963/99. 20 June 2002. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-60522>

¹⁰⁸ Case of Amann v. Switzerland. Application no. 27798/95. 16 February 2000. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-58497> ; Case of Rotaru v. Romania. Application no. 28341/95. 4 May 2000. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-58586> ; Case of Hasan and Chaush v. Bulgaria. Application no. 30985/96. 26 October 2000. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-58921>

¹⁰⁹ Case of Al-Nashif v. Bulgaria. Application no. 50963/99. 20 June 2002. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-60522>

¹¹⁰ Корнієнко М. В. Забезпечення прав людини органами правопорядку в екстраординарних умовах: доктринальний аспект : монографія. Одеса : Видавництво «Юридика», 2023. С. 17.

Безумовно, що за таких обставин зростає і актуальність проблематики адміністративного розсуду, адже саме межі дискреції та її правові гарантії визначають баланс між гнучкістю управлінських рішень і забезпеченням прав осіб, яких вони стосуються. Надмірно широкі повноваження без чітких критеріїв їх реалізації можуть створювати ризики свавілля та правової невизначеності.

Відтак, ураховуючи все зазначене вище, слід підкреслити, що застосування дискреції має не лише відповідати вимогам правовладдя, але й передбачати персональну відповідальність суб'єкта владних повноважень за ухвалене рішення чи вчинену дію / бездіяльність. Така відповідальність є важливим запобіжником проти зловживань і має включати як юридичні механізми (зокрема, можливість оскарження рішень у суді та дисциплінарні санкції), так і політико-адміністративні механізми контролю.

Особливу увагу слід приділити обґрунтуванню адміністративного рішення, адже воно має містити належне пояснення, на яких підставах і з яких мотивів прийнято те чи інше рішення в межах дискреційних повноважень, що сприяє прозорості діяльності адміністрації, знижує ризик свавільного втручання та забезпечує ефективний судовий контроль за правомірністю застосування адміністративного розсуду.

Персональна відповідальність суб'єкта владних повноважень за ухвалене рішення чи вчинену дію / бездіяльність є ключовим елементом правовладдя та ефективного адміністративного управління. Вона виконує кілька важливих функцій:

- запобігає свавіллю;
- підвищує якість управлінських рішень;
- сприяє добросовісному виконанню владних повноважень;
- забезпечує реальний механізм захисту осіб від незаконних або необґрунтованих дій органів державної влади.

Така відповідальність, на нашу думку, повинна мати наступні форми:

1. Юридична відповідальність:

– адміністративна відповідальність: передбачає можливість накладення адміністративних санкцій за перевищення повноважень, недбалість або бездіяльність¹¹¹;

– дисциплінарна відповідальність: наприклад, догани, звільнення тощо; внутрішній контроль у межах державної служби або органу¹¹² також є важливим елементом запобігання зловживанням дискрецією;

– цивільно-правова відповідальність¹¹³: у випадку, якщо дискреційне рішення або дія спричинили шкоду (матеріальну чи моральну), суб'єкт владних повноважень може бути зобов'язаний відшкодувати збитки;

– кримінальна відповідальність: повинна наставати у разі зловживання владою, службового підроблення, перевищення повноважень чи інших правопорушень, передбачених кримінальним законодавством.

2. Політична відповідальність¹¹⁴:

– у випадку посадових осіб, які займають політичні чи високі за ієрархією адміністративні посади, механізмом відповідальності

¹¹¹ Комарницька І. Адміністративна відповідальність: теоретико-правові аспекти. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2020. Т. 7. № 2. С. 155–161.

¹¹² Хавронюк М. І. Дисциплінарна відповідальність за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення (законодавство, практика, пропозиції). Київ, 2024. URL: <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2024/07/Havronyuk.-Dystsyplinarna-vidpovidalnist.pdf>

¹¹³ Примак В. Д. Законодавчі підходи до визначення правового статусу суб'єктів цивільної відповідальності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 6. С. 177–179.

¹¹⁴ Мельник Ю. П. Визначення поняття «політична відповідальність»: наукові погляди та підходи до його тлумачення. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2020. № 2. С. 9–13.

можуть бути відставка, усунення з посади або інші санкції, що застосовуються за порушення принципів належного врядування.

Персональна відповідальність реалізується, зокрема, через механізми судового оскарження, коли особа, яка зазнала негативних наслідків у результаті незаконного або необґрунтованого використання адміністративного розсуду, має право звернутися до суду для скасування рішення або визнання бездіяльності протиправною.

До цього слід додати, що одним із важливих запобіжників зловживань є вимога щодо належного обґрунтування адміністративних рішень. Якщо суб'єкт владних повноважень зобов'язаний пояснити, чому і на яких підставах ухвалено рішення, це знижує ризик свавільного розсуду та полегшує судовий і громадський контроль.

Вимога щодо належного обґрунтування адміністративних рішень – не просто технічна вимога, а суттєвий елемент правовладдя, який забезпечує прозорість діяльності органів публічної адміністрації та підвищує рівень довіри громадян до інституту державної влади. Коли суб'єкт владних повноважень зобов'язаний чітко та детально пояснити, чому і на яких підставах було ухвалено конкретне рішення¹¹⁵, це дозволяє:

По-перше, забезпечити передбачуваність і правову визначеність. Обґрунтоване рішення стає передбачуваним для осіб, яких воно стосується. Якщо суб'єкт владних повноважень чітко вказує на норми права, на яких він ґрунтується, а також на фактичні обставини, які стали підставою для його рішення, то це знижує ймовірність прийняття неправомірних або непослідовних рішень у майбутньому. Така обґрунтованість також дає можливість зацікавленим сторонам (зокрема, особам, що оскаржують рішення) зрозуміти, як саме застосовувався закон чи інші нормативно-правові акти.

¹¹⁵ Брюшкова Н. О., Ніколюк О. В., Удовиця О. Ф. Особливості прийняття управлінських рішень в публічному управлінні. Державне управління: удосконалення та розвиток. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/3_2020/41.pdf

По-друге, запобігти свавільному застосуванню дискреції. Наявність чіткого обґрунтування допомагає знизити ризик свавільного використання дискреційних повноважень. Адміністративний розсуд не може перетворюватися на необмежену владу, якщо він підкріплений обґрунтуванням, що показує, як саме прийняте рішення відповідає наявним фактам та вимогам закону. Це обмежує простір для зловживань та неправильних тлумачень норм, а також встановлює чіткі критерії для їх застосування.

По-третє, посилити судовий контроль за правомірністю рішень. Обґрунтування є важливим інструментом у процесі судового оскарження адміністративних рішень. Якщо органи державної влади надають детальне пояснення щодо підстав і мотивів рішення, це полегшує роботу суддів, дозволяючи їм ефективніше оцінювати правомірність застосування адміністративного розсуду. Суд може перевірити, чи було дотримано всіх необхідних процедур, чи не відбулося перевищення повноважень, чи не було порушено права осіб, які стосуються цього рішення.

По-четверте, забезпечити громадський контроль. Належне обґрунтування рішень також має важливе значення для громадського контролю. Пояснення, яке містить конкретні посилання на законодавчі акти та фактичні обставини, створює можливість для громадян та інститутів громадянського суспільства контролювати діяльність органів публічної адміністрації, перевіряти, чи не порушуються їхні права. Це також служить запобіжником проти адміністративних зловживань, оскільки дозволяє швидше виявити й виправити помилки в управлінських рішеннях, а також унеможливає застосування суб'єктивних мотивів у процесі ухвалення рішень.

По-п'яте, підвищити ефективність державного управління. Обґрунтовані рішення сприяють загальному підвищенню ефективності державного управління. Коли рішення адміністративних органів чітко пояснюються та обґрунтовуються, знижується ймовірність помилок, оскільки кожен етап ухвалення рішення

є підставою для його перевірки та оцінки. Крім того, такий підхід дозволяє здійснювати своєчасне коригування рішень, що, в свою чергу, покращує якість адміністративних процесів і зменшує кількість неправомірних дій.

Таким чином, вимога щодо належного обґрунтування адміністративних рішень є фундаментальним елементом демократичного управління, що забезпечує баланс між необхідністю ефективно вирішувати публічні питання та захистом прав і свобод громадян від можливих зловживань з боку держави.

Узагальнюючи щодо наведеного вище, вкажемо, що персональна відповідальність у контексті адміністративного розсуду не лише виконує каральну функцію, а й відіграє роль превентивного механізму, який стимулює добросовісність і професіоналізм у діяльності органів публічної адміністрації, забезпечує прийняття обґрунтованих адміністративних рішень.

Узагальнюючи висловлені у правничій науковій літературі висновки щодо меж адміністративного розсуду, вважаємо за доцільне відзначити наступне. Межі адміністративного розсуду в діяльності органів виконавчої влади, зокрема Національної поліції України, визначаються низкою правових, інституційних та процедурних положень. Вони покликані забезпечити відповідність дискреційних рішень принципам правовладдя, запобігти свавільному правозастосуванню та гарантувати дотримання людських прав. До таких меж, на нашу думку, доцільно віднести:

1. Нормативно-правові межі. Це встановлені Конституцією, законами, підзаконними актами та міжнародно-правовими зобов'язаннями правила, які визначають допустимі межі адміністративного розсуду¹¹⁶, обмежують дискрецію органів влади та гарантують їй відповідність принципу правовладдя.

¹¹⁶ Ваганова Л. В., Юричина І. А. Управлінське рішення як форма реалізації організаційної функції державного управління. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2022. № 1. С. 94–98.

1.1. Конституція України – як акт найвищої юридичної сили, що визначає принципи здійснення публічної влади, у тому числі обмеження адміністративного розсуду (наприклад, принцип правовладдя, невідчужуваність прав, пріоритет людських прав, заборона свавільного втручання в права тощо. Наголосимо, що доволі часто цій межі розсуду приділяється недостатньо уваги, що, на нашу думку, пояснюється сформованим відношенням до Конституції як до суто декларативного акту, приписи якого мають обов'язково знайти відображення у тексті закону, а ще краще – підзаконному акті, який чітко визначить «механізм реалізації» конституційно-правової норми. «Ефективність дії Конституції України має бути забезпечена спеціальними засобами та механізмами, такими як удосконалення правотворчої діяльності уповноважених органів та посадових осіб; розвиток узгодженого та розгалуженого конституційного законодавства»¹¹⁷ – зазначає М. Гаврильців.

Таке сприйняття Конституції як декларативного акта, що потребує деталізації у законах і підзаконних актах, формує викривлене уявлення про її юридичну силу та безпосередню дію. У результаті адміністративний розсуд розглядається переважно крізь призму спеціальних законодавчих і підзаконних норм, що регламентують діяльність органів влади, тоді як конституційні принципи залишаються поза увагою правозастосувачів. Це, своєю чергою, призводить до звуження правозахисного потенціалу Конституції, оскільки норми нижчого рівня можуть містити надмірні дискреційні повноваження або навіть суперечити основоположним конституційним засадам. Такий підхід також ускладнює судовий контроль за адміністративним розсудом, адже він зосереджується на букві підзаконних актів, а не на принципах правовладдя, що закріплені в Конституції. Тому важливо наголосувати, що нормативно-правові межі

¹¹⁷ Гаврильців М. Т. реалізація Конституції України: ефективність дії та напрями її забезпечення в умовах конституційно-правової реформи. *Право і суспільство*. 2020. № 2. С. 25.

адміністративного розсуду не можуть обмежуватися лише детальними законодавчими положеннями, а мають формуватися насамперед на основі конституційних принципів, які є безпосередньо діючими та пріоритетними у правозастосуванні.

1.2. Закони України – визначають загальні та спеціальні повноваження органів виконавчої влади, включно з Національною поліцією, окреслюючи межі дискреції (зокрема, Закон України «Про Національну поліцію»). Водночас, доцільно вказати на доцільність закріплення у вказаному законі приписів про дискрецію, як у контексті закріплення розсуду, так і у аспекті контролю за дискрецією. Це дозволило б підвищити рівень правової визначеності та запобігти свавільному тлумаченню повноважень поліцейських, особливо в ситуаціях, що потребують оперативного прийняття рішень. Крім того, чітке законодавче регулювання дискреції сприятиме узгодженню практики її застосування з європейськими стандартами правовладдя та належного врядування.

1.3. Підзаконні акти – постанови Кабінету Міністрів України, накази Міністерства внутрішніх справ України, які конкретизують порядок реалізації дискреційних повноважень.

1.4. Міжнародно-правові акти – міжнародні договори, ратифіковані Україною, практика Європейського суду з прав людини, які встановлюють стандарти правового регулювання дискреції (згадаємо, що страсбурзький суд доволі часто у своїх рішеннях вказує на розсуд держави¹¹⁸).

2. Інституційні межі. Інституційні межі – це обмеження дискреції, зумовлені організаційною структурою та підпорядкованістю органів виконавчої влади, що забезпечують контроль і баланс

¹¹⁸ Дроздов О., Дроздова О. Відмова у призначенні покарання не пов'язаного з позбавленням волі внаслідок відсутності місця проживання заявника визнано Європейським судом з прав людини таким що призвело до порушення ст. 14 (Заборона дискримінації) Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (аналітичний огляд окремих рішень ЄСПЛ щодо заборони дискримінації). URL: <https://www.echr.com.ua/wp-content/uploads/2018/05/discrimination.pdf>

повноважень між різними суб'єктами державного управління. Вони включають систему підзвітності, внутрішнього та зовнішнього контролю, а також розмежування компетенції між органами державної влади та місцевого самоврядування.

2.1. Судовий контроль – адміністративні суди оцінюють законність рішень, дій та бездіяльності Національної поліції в межах адміністративної юрисдикції, забезпечуючи відповідність їхніх дискреційних рішень принципам правовладдя, пропорційності та обґрунтованості. Судовий контроль охоплює перевірку відповідності рішень правовим нормам, дотримання меж дискреції, а також обґрунтованості застосування адміністративного розсуду. Особливе значення має оцінка наявності перевищення повноважень, недотримання процедурних вимог або свавільного використання дискреції. Адміністративні суди можуть скасовувати незаконні рішення, зобов'язувати поліцію вчинити певні дії або утриматися від їх вчинення, що є важливим інструментом запобігання зловживанням владними повноваженнями.

2.2. Прокурорський нагляд – контроль за законністю дій поліції у сферах, передбачених законодавством. Прокурорський нагляд – це форма контролю за законністю дій Національної поліції у визначених законом сферах, яка здійснюється органами прокуратури відповідно до Конституції та законодавства України. Важливо зазначити, що в сучасних умовах прокуратура не здійснює загальний нагляд за дотриманням законності, а її контрольні функції обмежені трьома основними напрямками: підтримання публічного обвинувачення, процесуальне керівництво досудовим розслідуванням та представництво інтересів держави у виключних випадках.

У сфері діяльності Національної поліції прокурорський нагляд охоплює контроль за законністю дій поліції в кримінальному провадженні, включаючи законність затримань, обшуків, застосування заходів забезпечення кримінального провадження та інших процесуальних дій. Окрім того, прокуратура може перевіряти

обґрунтованість рішень про відмову у відкритті кримінального провадження або його закриття. Прокурори також здійснюють нагляд за додержанням прав людини у місцях тимчасового тримання осіб, що перебувають під контролем поліції.

Обмеженість прокурорського нагляду у сфері адміністративної діяльності поліції потребує пошуку ефективних механізмів контролю за застосуванням дискреції в позапроцесуальній діяльності, що залишається актуальним питанням правозастосовної практики.

2.3. Парламентський контроль – здійснюється Верховною Радою України та її профільними комітетами щодо дотримання законодавства та прав людини в діяльності Національної поліції. Цей контроль пов'язаний з контрольною функцією парламенту, що реалізується через механізми парламентського нагляду за діяльністю виконавчої влади, зокрема в сфері забезпечення правопорядку. Він спрямований на забезпечення відповідності діяльності Національної поліції Конституції України, законам та міжнародним стандартам у сфері людських прав.

Парламентський контроль передбачає як загальний нагляд за виконанням законодавства, так і спеціальні заходи впливу, зокрема розгляд питань про відповідальність керівництва поліції, ініціювання змін до законодавства для усунення прогалин у правовому регулюванні дискреційних повноважень, а також прийняття рішень щодо притягнення посадових осіб до відповідальності у разі виявлення порушень.

Ефективне здійснення цього контролю сприяє забезпеченню балансу між дискрецією поліції та захистом людських прав, запобігаючи свавільному використанню адміністративного розсуду.

Загалом, це форма демократичного контролю за діяльністю Національної поліції, яку здійснює Верховна Рада України та її профільні комітети, зокрема щодо дотримання законодавства та людських прав.

Парламентський контроль у цій сфері може реалізовуватися у таких формах:

1) контроль з боку профільних комітетів – Комітет Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності¹¹⁹ та Комітет з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України, національних меншин і міжнародних відносин¹²⁰ здійснюють моніторинг дотримання законодавства Національною поліцією, аналізують відповідність її діяльності конституційним принципам і міжнародним стандартам;

2) парламентські слухання – відкриті обговорення, на яких заслуховуються доповіді представників органів правопорядку, експертів та громадськості щодо проблемних аспектів діяльності поліції, зокрема питань дискреції, законності та забезпечення прав людини;

3) депутатські запити та звернення – народні депутати мають право звертатися до керівництва Національної поліції з вимогою надати пояснення чи вжити заходів щодо усунення порушень;

4) тимчасові слідчі комісії – Верховна Рада може створювати тимчасові слідчі комісії для розслідування окремих фактів порушень законності в діяльності поліції, зокрема щодо перевищення дискреційних повноважень чи порушень людських прав;

5) заслуховування звітів міністра внутрішніх справ як керівника центрального органу виконавчої влади, що формує політику у сфері діяльності Національної поліції.

Парламентський контроль має важливе значення для забезпечення відкритості та підзвітності поліції перед суспільством.

¹¹⁹ Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання : Постанова Верховної Ради України від 29 серпня 2019 року. *Відомості Верховної Ради*. 2019. № 35. Ст. 147.

¹²⁰ Про внесення змін до деяких постанов Верховної Ради України щодо назви та предмета відання Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнародних відносин : Постанова Верховної Ради України від 15 серпня 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2503-IX#Text>

Водночас його ефективність значною мірою залежить від політичної волі, рівня розвиненості демократичних інститутів та наявності дієвих механізмів впливу на органи правопорядку.

2.4. Громадський контроль – нагляд громадських організацій, правозахисників, журналістів за діяльністю поліції, подання скарг та звернень.

Громадський контроль – це форма суспільного нагляду за діяльністю Національної поліції, що здійснюється інституціями громадянського суспільства, окремими громадянами з метою запобігання зловживанням, порушенням законності та свавільному використанню дискреційних повноважень.

Цей контроль, на нашу думку, включає такі механізми:

- моніторинг діяльності поліції, що здійснюється шляхом незалежного збору та аналізу інформації про випадки зловживання повноваженнями, порушення прав людини та невинуватого застосування сили;
- подання скарг та звернень, що передбачає використання громадянами права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності поліції перед відповідними органами, зокрема омбудсменом, прокуратурою та судом;
- публічне висвітлення діяльності поліції, яке здійснюється через засоби масової інформації, журналістські розслідування, публічні обговорення, пресконференції тощо;
- участь у консультативно-дорадчих органах – залучення громадянського суспільства до формування політики в сфері діяльності органів правопорядку, розробки та вдосконалення законодавства щодо діяльності Національної поліції.

Громадський контроль є важливим механізмом забезпечення прозорості діяльності поліції, сприяє підвищенню її підзвітності перед суспільством та зміцненню довіри громадян до правоохоронних органів.

Відзначимо, що у 2017 році було опубліковано результати всеукраїнського опитування щодо прав людини. Як вказують

ці результати, 11,3 % респондентів дали відповідь, що їх способом захисту прав людини було звернення до засобів масової інформації¹²¹. При цьому звернення до засобів масової інформації залишається популярним способом захисту порушених прав як серед населення (на першому місці), так і серед експертів, зокрема суддів (на третьому місці)¹²². Як зазначається, в Україні, на жаль, спостерігається низька залученість громадян до діяльності громадських організацій, що ускладнює ефективний захист їхніх прав. За різними оцінками, лише незначний відсоток населення бере участь у роботі таких об'єднань, що може призводити до недостатнього представлення інтересів громадян та їхньої слабкої захищеності перед різноманітними викликами. Ця ситуація є загальнонаціональною та потребує уважного вивчення причин та розробки стратегій для підвищення громадянської активності¹²³.

Водночас, дещо інші дані характеризують нинішній стан (однак, на думку респондентів роль засобів масової інформації залишається значною). Автори дослідження вказують, що за останні сім років уявлення українців про ефективні способи захисту своїх прав зазнали значних змін. Якщо раніше звернення до засобів масової інформації вважалося найбільш дієвим механізмом, то сьогодні на перше місце вийшли формальні методи захисту, такі як звернення до суду (29,5 %) та поліції (28,5 %). Звернення до засобів масової інформації, хоча й залишається популярним, опустилося на третю позицію (20 %)¹²⁴.

¹²¹ Що українці знають і думають про права людини: загальнонаціональне дослідження / І. Бекешкіна, Т. Печончик, В. Яворський та ін. ; під заг. ред. Т. Печончик. Київ, 2017. С. 97.

¹²² Там само. С. 105.

¹²³ Там само. С. 102.

¹²⁴ Що українці знають і думають про права людини: четверта хвиля (2016–2018–2020–2023). URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/shcho-ukrayintsi-znayut-ta-dumayut-pro-prava-lyudyny-otsinka-zmin-2016-2023>

2.5. Інституція омбудсмана – забезпечує контроль за дотриманням прав людини в діяльності поліції, має повноваження ініціювати перевірки та звертатися до суду.

Відзначимо, що омбудсман – правозахисний орган, який здійснює незалежний нагляд за дотриманням прав людини, у тому числі й у діяльності Національної поліції.

Основні аспекти діяльності омбудсмана щодо контролю за поліцією:

- моніторинг дотримання прав людини – перевірка законності дій правоохоронців, аналіз умов тримання осіб у відділках поліції, оцінка випадків можливого перевищення повноважень чи свавільного застосування сили;

- ініціювання перевірок – омбудсман має право звертатися до органів державної влади та правоохоронних структур із вимогою провести перевірку фактів порушення прав людини працівниками поліції;

- подання звернень до суду – у разі виявлення порушень, омбудсман може звернутися до суду з вимогою визнати дії чи бездіяльність поліції незаконними та притягнути винних до відповідальності;

- розгляд скарг громадян – громадяни можуть звертатися до омбудсмана зі скаргами на неправомірні дії поліції, що є додатковим механізмом контролю за їхньою діяльністю;

- внесення рекомендацій – омбудсман може рекомендувати зміни в нормативно-правових актах, що регулюють діяльність поліції, з метою усунення системних проблем у сфері забезпечення прав людини.

Ця інституція відіграє важливу роль у запобіганні свавільним діям суб'єктів забезпечення правопорядку, забезпеченні підзвітності поліції та посиленні механізмів правового захисту громадян.

Так, наприклад, у спеціальній доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за 2023 рік відзначається, зокрема, наступне. У 2023 році пильна увага щодо дотримання прав людини і громадянина була зосереджена на місцях несвободи,

підпорядкованих Національній поліції України. Це пов'язано з тим, що, згідно із законодавством, саме Національна поліція уповноважена затримувати осіб та утримувати їх у спеціально обладнаних місцях. Як відомо, найбільша небезпека фізичної жорстокості щодо затриманої особи виникає одразу після її взяття під варту. Крім того, мережа місць несвободи, що знаходяться під контролем Національної поліції, є найчисельнішою серед інших правоохоронних органів¹²⁵. Вітчизняний омбудсмен відзначає, що незважаючи на прогрес у забезпеченні прав і свобод затриманих осіб, під час відвідувань місць несвободи Національної поліції України у 2023 році були зафіксовані випадки порушень з боку поліцейських під час затримання та перебування осіб у відділках поліції. Ці факти знайшли відображення у відповідних звітах та актах реагування¹²⁶. «Катування – проблема органів правопорядку будь-якої країни. Не виняток і Україна, де поліції стосується значна частина випадків катування та жорстокого поводження»¹²⁷.

3. Процедурні межі – це встановлені законодавством правила та процедури, яких мають дотримуватися посадові особи під час реалізації дискреційних повноважень. Вони забезпечують передбачуваність, обґрунтованість та об'єктивність рішень, а також слугують запобіжником від свавілля, гарантують дотримання прав людини та забезпечують можливість оскарження неправомірних дій.

3.1. Обґрунтованість рішень – адміністративне рішення має містити чітке мотивування, з посиланням на норми права та фактичні обставини справи. Вище ми вказували на важливість обґрунтування прийнятого рішення, тому у цій частині дослідження не будемо повторювати висловлені нами положення.

¹²⁵ Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Про стан справ щодо недопущення в Україні катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання у 2023 році». URL: <https://ombudsman.gov.ua/uk/shchorichni-ta-specialni-dopovidi>

¹²⁶ Там само.

¹²⁷ Там само.

3.2. Пропорційність – рішення має відповідати поставленій меті та не обтяжувати особу більше, ніж необхідно для досягнення легітимної цілі.

Пропорційність – це фундаментальний принцип, що вимагає, аби рішення Національної поліції відповідало визначеній меті, не виходило за межі необхідного для її досягнення та не створювало надмірних обмежень для осіб, яких воно стосується. На нашу думку, пропорційність передбачає дотримання балансу між суспільним інтересом та правами людини, зокрема через оцінку трьох ключових аспектів:

1) придатність – чи дійсно вжитий захід сприяє досягненню легітимної мети;

2) необхідність – чи існують менш обтяжливі альтернативи для досягнення тієї ж мети;

3) співмірність (пропорційність у вузькому сенсі) – чи завдана шкода (обмеження прав) є виправданою порівняно з очікуваними вигодами для суспільства.

Подібні ідеї висловлював і С. Погребняк, зазначаючи, що тест на пропорційність, який застосовується для оцінки правомірності обмеження прав, має чітку двоетапну структуру. На першому етапі встановлюється факт обмеження певного права владними діями. На другому етапі влада повинна довести, що вона переслідувала легітимну мету, і що обмеження було пропорційним цій меті. Цей тест включає три критерії: доречність (засіб повинен підходити для досягнення мети), необхідність (з усіх підходящих засобів обирається той, який найменше обмежує право) та пропорційність у вузькому сенсі (збиток від обмеження права має бути пропорційним вигоді від досягнення мети)¹²⁸.

¹²⁸ Погребняк С. П. Принцип пропорційності в українській юридичній практиці та практиці ЄСПЛ. *Правове забезпечення ефективного виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини* : зб. наук. ст. Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 15 вересня 2012 р.) / за ред. С. В. Ківалова; НУ «ОЮА». Одеса : Фенікс, 2012. С. 295–296.

Недотримання принципу пропорційності може слугувати підставою для визнання рішення або дій поліції незаконними в судовому порядку.

Як правильно вказує Я. Берназюк, згідно з практикою Європейського суду з прав людини, принцип пропорційності передбачає кілька ключових аспектів. По-перше, у разі втручання у приватне право особи, викликаного суспільною необхідністю, їй має бути надана обов'язкова та справедлива компенсація. По-друге, необхідно дотримуватися розумного співвідношення між метою захисту суспільного інтересу та засобами, які використовуються для її досягнення. По-третє, суб'єкти владних повноважень можуть змінювати або відкликати свої адміністративні рішення лише в інтересах суспільства, але з урахуванням прав та інтересів приватних осіб¹²⁹.

3.3. Заборона свавільного тлумачення – дискреція не може змінювати зміст закону чи створювати нові правові норми поза межами встановленої компетенції.

Це положення обмежує адміністративний розсуд, не допускаючи довільного або викривленого застосування правових норм з боку Національної поліції. Воно означає, що дискреційні повноваження не можуть використовуватися для перекручення змісту закону або для створення нових норм, які не передбачені чинним законодавством.

До основних аспектів цього принципу, на нашу думку, слід віднести наступні:

1) дотримання тексту закону – тлумачення має відповідати буквальному, системному та телеологічному змісту правових норм, без їхнього штучного розширення чи обмеження;

2) недопустимість виходу за межі компетенції – поліція не може встановлювати нові правила поведінки або змінювати визначені законом підстави для своїх рішень;

¹²⁹ Берназюк Я.О. Принцип пропорційності у практиці Європейського суду з прав людини. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2021. № 6 (18). С. 197.

3) прогнозованість застосування норм – особи, на яких поширюється вплив поліції, повинні мати змогу передбачити правові наслідки її рішень та дій.

Недотримання заборони свавільного тлумачення може призвести до перевищення владних повноважень, що є підставою для визнання дій поліції незаконними в судовому порядку.

3.4. Рівність перед законом – дискреція не може застосовуватися вибірково, в залежності від суб'єктивних чинників.

Рівність перед законом – це фундаментальний принцип, що обмежує дискрецію, унеможливаючи її вибіркове або дискримінаційне застосування залежно від суб'єктивних чинників. Аналіз наукової літератури за означеним предметом дозволяє виокремити наступні положення, що характеризують цей принцип (в аспекті його застосування до діяльності Національної поліції з використанням розсуду):

1) недопустимість упередженості – Національна поліція повинна застосовувати свої повноваження без дискримінації за ознаками статі, раси, національності, мови, соціального статусу, політичних чи релігійних поглядів, а також інших обставин, що можуть впливати на неупередженість рішень;

2) єдність правозастосування – однакові обставини повинні тягнути однакові правові наслідки, а подібні ситуації мають вирішуватися на основі єдиних стандартів;

3) захист від вибіркового правозастосування – забороняється використання дискреції для створення привілеїв чи, навпаки, для обмеження прав окремих осіб чи груп, якщо це не передбачено законом.

Практичне значення принципу рівності перед законом у контексті діяльності поліції полягає в тому, що її рішення не можуть ґрунтуватися на особистих уподобаннях посадових осіб або політичних мотивах. Будь-які ознаки вибіркості можуть бути підставою для судового оскарження та визнання дій поліції незаконними.

3.5. Прозорість процесу ухвалення рішень – це принцип, що забезпечує відкритість діяльності Національної поліції та гарантує право особи на доступ до інформації про підстави, мотиви та обґрунтування прийнятого рішення.

Наведемо ті характеристики, що дозволяють розкрити сутність цього принципу у контексті діяльності Національної поліції. При цьому вкажемо також ті положення, що пов'язують цей принцип з іншими, що також виступають чинниками обмеження розсуду.

На нашу думку, основні аспекти цього принципу включають такі характеристики:

1) обґрунтованість рішень – кожне рішення поліції, особливо те, що зачіпає права та свободи людини, має містити чітке пояснення його підстав, правових норм, які застосовуються, та аргументів, що лягли в його основу;

2) право особи на інформацію – громадяни мають право знати, чому ухвалено те чи інше рішення щодо них, а також отримати доступ до відповідних матеріалів і документів, якщо це не суперечить законодавству про державну таємницю¹³⁰;

3) документування рішень – забезпечення належного ведення протоколів, звітів, висновків та інших офіційних актів, що фіксують процес ухвалення рішень і можуть бути перевірені судом чи іншими наглядовими органами;

4) звітування перед суспільством – передбачає публічне висвітлення політично або соціально значущих рішень поліції, зокрема через звіти, пресрелізи та відповіді на інформаційні запити громадян і медіа.

Прозорість процесу ухвалення рішень є запобіжником свавільного використання дискреційних повноважень і слугує інструментом громадського контролю, сприяючи довірі до діяльності поліції.

¹³⁰ Про державну таємницю : Закон України від 21 січня 1994 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 16. Ст. 93.

3.6. Оскаржуваність – можливість перегляду адміністративного рішення в судовому або позасудовому порядку. Як бачимо, цей аспект тісно пов'язаний з попереднім та робить можливим контроль за рішеннями, прийнятими із застосуванням розсуду. Оскаржуваність забезпечує баланс між дискреційними повноваженнями поліції та правами особи, яка може зазнати негативних наслідків від відповідного рішення. Ефективні механізми оскарження сприяють підвищенню відповідальності органів влади, знижують ризики свавільних рішень і зміцнюють довіру до правозастосування.

4. Функціональні межі. Функціональні межі дискреції визначають сфери та обставини, в яких орган влади може застосовувати розсуд, а також встановлюють його логічні та цільові обмеження. Вони зумовлені специфікою завдань і функцій відповідного органу, що не дозволяє виходити за межі його компетенції чи використовувати дискрецію всупереч публічним інтересам.

Серед функціональних меж, на нашу думку, доцільно виокремити наступні чинники:

4.1. Компетенція органу – суб'єкт адміністративного розсуду не може виходити за межі своїх повноважень, встановлених законом.

4.2. Визначеність та передбачуваність – адміністративний розсуд має відповідати принципу правової визначеності, щоб уникнути правової невизначеності чи хаотичного правозастосування.

4.3. Дотримання службової етики – особливо важливо у випадках реалізації дискреції щодо застосування примусових заходів.

Дотримання службової етики є ключовим фактором у реалізації дискреційних повноважень поліції, особливо в аспекті застосування примусових заходів. Поліцейські рішення, прийняті в умовах розсуду, безпосередньо впливають на права і свободи людини, а тому повинні ґрунтуватися не лише на правових приписах, а й на етичних стандартах, які запобігають свавільному використанню влади. Кодекси професійної етики та міжнародні стандарти

поліцейської діяльності вимагають від правоохоронців діяти справедливо, неупереджено та пропорційно, що є гарантією довіри громадськості до органів правопорядку.

Особливої ваги дотримання етичних норм набуває в ситуаціях, коли поліцейський має вибір між кількома можливими варіантами дій, адже саме етичні принципи допомагають уникнути зловживань та ухвалення упереджених чи дискримінаційних рішень. Наприклад, застосування фізичної сили, заходів адміністративного примусу або обмеження права на приватність повинні здійснюватися не лише у межах закону, а й з урахуванням моральних імперативів – мінімізації шкоди, поваги до людської гідності та відповідальності за власні дії.

Таким чином, етичні вимоги виконують стримувальну функцію щодо дискреції, формуючи внутрішні межі адміністративного розсуду, які доповнюють нормативні, процедурні та інституційні обмеження. Вони забезпечують баланс між ефективністю виконання поліцейських функцій і захистом фундаментальних прав людини, що є визначальною ознакою правової держави.

5. Матеріальні межі. Матеріальні межі дискреції визначають змістовні обмеження щодо прийняття рішень на основі адміністративного розсуду, забезпечуючи їхню відповідність фундаментальним засадам права. Вони унеможливають свавільне тлумачення норм, використання дискреції як підстави для перевищення владних повноважень або обмеження прав людини поза законними підставами. Ці межі ґрунтуються на принципах правовладдя та правової визначеності, що передбачають обов'язкову узгодженість адміністративних рішень із природою правовідносин, встановленими законом повноваженнями та правами людини.

5.1. Дискреція не може суперечити сутності правовідносин – якщо рішення має бути ухвалене виключно у певний спосіб, передбачений законом, то не йдеться про дискрецію, а про імперативний припис. На цьому положенні ми наголошували вище.

5.2. Заборона перевищення повноважень – адміністративний розсуд не може слугувати підставою для створення нових правових норм або встановлення обов'язків, не передбачених законом.

5.3. Заборона порушення основоположних прав – дискреція не може використовуватися для обмеження прав людини поза межами, чітко встановленими законом.

Межі адміністративного розсуду в діяльності Національної поліції України встановлюються через комплекс правових норм, процедурних гарантій та механізмів контролю. Їхня наявність забезпечує легітимність адміністративних рішень, запобігає свавільному правозастосуванню та гарантує дотримання людських прав. Удосконалення правового регулювання адміністративного розсуду, зокрема шляхом чіткого визначення меж дискреції, є важливим напрямом розвитку демократичної правоохоронної системи України.

Висновки до розділу 2

1. Аналіз категорії дискреції у вітчизняній правовій доктрині свідчить про недостатню системність її дослідження, що ускладнює правозастосування та визначення меж дискреційних повноважень адміністративних органів. Попри широке використання цього поняття в європейських правових системах, в Україні досі не вироблено єдиного підходу до його теоретичного осмислення та практичного застосування.

Дискреція є складним правовим феноменом, що поєднує елементи делегованих повноважень і гнучкості в управлінській діяльності. Водночас її неправильне розуміння, зокрема сприйняття як свавілля, суперечить принципу правовладдя. Важливим є встановлення чітких меж дискреції, що ґрунтуються на принципах законності, пропорційності та правової визначеності. Неправильне або надмірне використання дискреційних повноважень може призвести до свавільних рішень, які суперечать принципу правовладдя

та підривають довіру до державних інституцій. Тому важливим є не лише формальне закріплення меж дискреції, а й розроблення ефективних механізмів контролю за її застосуванням, що забезпечить передбачуваність і справедливість управлінських рішень.

Європейська практика, зокрема доктрина “margin of appreciation”, засвідчує значущість дискреції як інструменту гнучкого реагування на суспільні виклики. Водночас ефективність її застосування можлива лише за умови наявності дієвого судового контролю, що гарантує дотримання правових стандартів. Порівняльний аналіз європейських моделей, зокрема німецького підходу, свідчить про необхідність чіткого розмежування адміністративного розсуду та законодавчих повноважень.

В українському контексті особливо актуальним є розроблення критеріїв правомірності дискреційних рішень і механізмів їх оскарження. Дискреційні повноваження відіграють важливу роль у державному управлінні, проте законодавство України не містить їхнього чіткого визначення, що ускладнює їх правозастосування. Вдосконалення правового регулювання дискреційних повноважень в Україні має базуватися на принципах правової визначеності, пропорційності та захисту людських прав.

Для розвитку адміністративно-правової науки та вдосконалення публічного управління необхідний комплексний підхід до дослідження дискреції, що передбачає глибокий аналіз її правової природи, вироблення доктринальних засад, адаптацію зарубіжного досвіду та впровадження правових механізмів контролю за її застосуванням. Лише такий підхід сприятиме зміцненню правовладдя та забезпеченню ефективного і справедливого правозастосування.

2. Отже, діяльність Національної поліції України, як органу державної виконавчої влади, нерозривно пов’язана з питаннями дискреції, її законного застосування та належного врегулювання в межах правовладдя. Європейський досвід вказує, що ефективне функціонування органів правопорядку можливе лише за умови належного балансу між дискреційними повноваженнями, механізмами

контролю та підзвітності, а також демократичними стандартами, що запобігають свавільному використанню влади.

Принцип правовладдя передбачає, що дискреція не може бути довільною, а її межі мають визначатися законом. Відсутність належного нормативного врегулювання адміністративного розсуду або недостатній нагляд за його застосуванням може призвести до порушення прав людини та підриву довіри до системи органів правопорядку.

З позиції теорії державного управління та адміністративного права дискреційні повноваження є необхідним інструментом діяльності поліції, однак вони повинні бути чітко окреслені, щоб виключити можливість свавілля. Запровадження механізмів демократичного контролю, таких як парламентський нагляд, діяльність омбудсмана, спеціалізованих наглядових комісій та громадянський контроль, забезпечує відповідність діяльності поліції стандартам відкритості та підзвітності.

Окремої уваги потребує питання використання термінології у сфері державного управління. Вітчизняними правниками, для опису діяльності органів виконавчої влади доцільніше застосовувати поняття «повноваження», а не «права та обов'язки», оскільки саме повноваження визначають межі їхньої діяльності.

Дискусія щодо дискреції у діяльності Національної поліції України має важливе значення не лише з погляду теоретико-правового аналізу, а й з практичного боку. Збалансована політика у сфері діяльності з охорони правопорядку має ґрунтуватися на європейських стандартах, що передбачають обмеження дискреції належними механізмами контролю та підзвітності.

Аналіз дискреції у діяльності Національної поліції дозволяє визначити її ключові характеристики, що мають суттєве значення для правозастосування. По-перше, дискреція є способом реалізації повноважень, а не самостійним повноваженням. Вона завжди обмежена межами компетенції суб'єкта владних повноважень і не може змінювати чи розширювати його повноваження.

По-друге, дискреція передбачає можливість вибору, однак цей вибір здійснюється виключно в межах, встановлених законом, та не означає абсолютної свободи дій. По-третє, дискреційне рішення має бути обґрунтованим, тобто містити юридичні та фактичні підстави, що забезпечують його відповідність принципам правовладдя. По-четверте, дискреція не може суперечити сутності правовідносин, у межах яких вона реалізується. Якщо суб'єкт правозастосування наділений лише одним варіантом рішення, що прямо випливає із закону, то мова йде не про дискрецію, а про імперативний припис.

У діяльності Національної поліції дискреція найчастіше реалізується при застосуванні заходів впливу, її належне використання є чинником правомірності адміністративних рішень. Водночас, надмірне розширення дискреції, особливо в умовах воєнного стану, створює ризики свавільного правозастосування, що може загрожувати правам людини. Тому важливим є чітке правове регулювання критеріїв дискреційного вибору, а також належний контроль за його реалізацією, що сприятиме підвищенню правової визначеності та забезпеченню справедливого адміністративного процесу.

Значна частина класифікації адміністративного розсуду, що наводяться в літературі, мають значні методологічні та концептуальні недоліки, їх застосування викликає сумніви як у правозастосуванні, так і в науковому аналізі. Відсутність єдиного чіткого критерію поділу, невідповідність принципам класифікації, а також дублювання загального поняття дискреції ставлять під сумнів їхню обґрунтованість. Окремі види розсуду позначаються нумерацією без змістовного наповнення, що ускладнює їх використання на практиці. Інші класифікації, зокрема поділ на імперативний, диспозитивний та інтерпретаційний розсуд, суперечать базовим правовим категоріям або не враховують сучасні вимоги до правової визначеності. Водночас запропоноване розмежування між адміністративною, виконавчою та політичною дискрецією не має єдиного критерію, що знижує його аналітичну цінність. З огляду на це,

необхідно переглянути підходи до класифікації адміністративного розсуду, орієнтуючись на чіткі, логічно узгоджені та правозастосовно значущі критерії.

Запропонований поділ дискреції адміністративного органу на три види – щодо рішення / дії, щодо вибору одного з варіантів рішення / дії та щодо способу дії – дозволяє чітко визначити межі свободи вибору органу на різних рівнях ухвалення рішень. Це, у свою чергу, дає змогу окреслити допустимі межі судового контролю: найбільш контрольованою є дискреція щодо способу дії, а найменш – щодо самого рішення або дії. Доповнюючи цей підхід, поділ дискреції за критерієм контрольованості (на регламентовану, обмежену та відносно вільну) відображає сучасні уявлення про адміністративний розсуд і його обмеження. Використання обох класифікацій сприяє вдосконаленню адміністративної практики та розробці ефективних механізмів контролю за застосуванням дискреції відповідно до принципів належного врядування.

3. Дослідження меж дискреційних повноважень Національної поліції України є важливим для забезпечення балансу між ефективністю правоохоронної діяльності та дотриманням стандартів правовладдя. У період воєнного стану особливої актуальності набуває питання запобігання свавільному правозастосуванню, що може призвести до порушення людських прав. Недостатня нормативна визначеність критеріїв дискреції ускладнює судовий та громадський контроль за діяльністю поліції, що негативно позначається на довірі до правоохоронної системи. Аналіз адміністративного розсуду, зокрема визначення його особливостей і меж судового контролю, є необхідним для підвищення правової визначеності та запобігання зловживанням владою.

Міжнародна практика, зокрема рішення Європейського суду з прав людини, підтверджує, що дискреційні повноваження органів виконавчої влади у сферах, що стосуються основоположних прав, мають бути чітко врегульовані законом. Вони не можуть бути необмеженими, оскільки це суперечить принципу правовладдя.

В умовах надзвичайного стану збільшення повноважень органів влади має супроводжуватися посиленими гарантіями від свавілля.

Застосування дискреції має відповідати принципу правовладдя, що передбачає як юридичну, так і політичну відповідальність суб'єктів владних повноважень за прийняті рішення. Запровадження ефективних механізмів контролю, включно із судовим переглядом та вимогою щодо належного обґрунтування адміністративних рішень, є важливими запобіжниками зловживань. Це сприятиме підвищенню прозорості діяльності поліції та забезпеченню захисту осіб від незаконних або необґрунтованих дій правоохоронних органів.

Таким чином, межі адміністративного розсуду органів виконавчої влади, зокрема Національної поліції України, визначаються комплексом нормативно-правових, інституційних та інших обмежень, які спрямовані на забезпечення відповідності дискреційних рішень принципам правовладдя та запобігання свавільному правозастосуванню

Нормативно-правові обмеження, що охоплюють Конституцію України, закони, підзаконні акти та міжнародно-правові стандарти, відіграють ключову роль у регулюванні дискреційних повноважень, забезпечуючи правову визначеність та відповідність адміністративного розсуду фундаментальним засадам правовладдя. Водночас практика свідчить про недостатню увагу до конституційних обмежень розсуду, що може призводити до надмірного фокусування на підзаконних нормах, зокрема в діяльності Національної поліції, та створювати ризики для ефективного судового контролю.

Інституційні межі адміністративного розсуду визначаються системою судового контролю, прокурорського нагляду та парламентського контролю. Адміністративні суди відіграють ключову роль у перевірці законності та обґрунтованості дискреційних рішень, забезпечуючи їх відповідність принципам пропорційності та правової визначеності. Прокурорський нагляд, хоча й обмежений окремими сферами, залишається важливим механізмом

контролю за законністю дій Національної поліції у кримінальному провадженні. Парламентський контроль, реалізований через діяльність профільних комітетів, парламентські слухання та депутатські запити, є інструментом демократичного нагляду за діяльністю поліції та її відповідністю стандартам правовладдя.

Процедурні межі адміністративного розсуду охоплюють встановлені законом вимоги до порядку прийняття рішень, що передбачають дотримання процесуальних гарантій, принципів змагальності, відкритості та обґрунтованості. Чітке регламентування процедурного аспекту дозволяє мінімізувати ризики свавільного правозастосування, забезпечуючи передбачуваність адміністративної діяльності. Одним із основних процедурних обмежень є обов'язок мотивування дискреційних рішень, що унеможливає їх прийняття без належного юридичного обґрунтування. Водночас практика засвідчує випадки формального підходу до процедурних вимог, що послаблює ефективність контролю за розсудом та може створювати передумови для зловживань.

Функціональні межі визначають межі дискреції відповідно до компетенції суб'єкта владних повноважень та його місця в системі державного управління. Вони ґрунтуються на чіткому розмежуванні повноважень органів влади та запобігають надмірному розширенню адміністративного розсуду. Національна поліція, як орган виконавчої влади, повинна діяти виключно в межах наданих їй законом функцій, а вихід за ці межі може розцінюватися як перевищення повноважень. Водночас функціональні межі не завжди є достатньо чіткими, що може призводити до конфліктів компетенцій або зловживання дискреційними повноваженнями, особливо у сферах, де існує перехрещення юрисдикції різних органів влади.

Матеріальні межі адміністративного розсуду визначаються принципами необхідності, пропорційності та правової визначеності. Вони встановлюють критерії для оцінки законності та обґрунтованості дискреційних рішень, зокрема, щодо втручання у права осіб. Одним із ключових викликів є відсутність детального нормативного

визначення матеріальних меж у законодавстві, що нерідко ускладнює судовий контроль за адміністративним розсудом. Практика свідчить про випадки недостатнього врахування принципу пропорційності, що може призводити до необґрунтованих обмежень прав осіб та порушення засад правовладдя. Ефективне врегулювання адміністративного розсуду сприяє зміцненню легітимності поліції, підвищенню її відповідальності перед суспільством та гарантуванню дотримання людських прав. Подальший розвиток правового регулювання в цій сфері повинен зосереджуватися на деталізації меж дискреції, посиленні механізмів контролю та підвищенні прозорості діяльності правоохоронних органів.

Список використаних джерел

1. Case of Al-Nashif v. Bulgaria. Application no. 50963/99. 20 June 2002. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-60522>
2. Case of Amann v. Switzerland. Application no. 27798/95. 16 February 2000. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-58497>
3. Case of Handyside v. the United Kingdom. Application no. 5493/72. 7 December 1976. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-57499>
4. Case of Hasan and Chaush v. Bulgaria. Application no. 30985/96. 26 October 2000. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-58921>
5. Case of Rotaru v. Romania. Application no. 28341/95. 4 May 2000. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-58586>
6. Recommendation No. R (80) 2 of the Committee of Ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities. URL: <https://rm.coe.int/16804f22ae>
7. Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the European Code of Police Ethics. Rec (2001) 10. URL: https://hrea.org/wp-content/uploads/2021/02/Recommendation-Rec200110_European-Code-of-Police-Ethics_Ukrainian.pdf

8. Tulinov V., Bilykh I. V., Merdova O., Volobuieva O., Veselov M. Activities of Law Enforcement Agencies in the Context of the Introduction of Innovative Technologies (Comparative Legal Aspect). *Cuestiones Políticas*. 2022. Vol. 40. № 72. P. 145–163.

9. Zadyraka N. Discretionary Powers of Administrative Courts in the Field of Human and Civil Rights Protection. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2023. № 124(5). С. 49–54.

10. Авер'янов В. Б. Дискреційна влада. Юридична енциклопедія: у 6 т. Т. 2. Київ : Українська енциклопедія, 1999. 744 с.

11. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. / ред. Т. Коломoeць. Київ : Юрінком Інтер, 2011.

12. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 томах ; Том 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Авер'янов (голова) та ін. Київ : Юридична думка, 2007.

13. Адміністративне право України. Повний курс : підруч. / В. Галунько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

14. Барабаш Ю. Г. Дискреційні повноваження вищих органів влади: правова природа та умови ефективного застосування. *Університетські наукові записки*. 2007. № 4 (24). С. 49–54.

15. Барікова А. А. Види дискреції в застосуванні норм фінансового права. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2021. Т. 32 (71). № 3. С. 13–17.

16. Берназюк Я. О. Принцип пропорційності у практиці Європейського суду з прав людини. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2021. № 6 (18). С. 197–214.

17. Бибик С. П. Словник іншомовних слів / С. П. Бибик, Г. М. Сюта. Харків : Консум, 2006. 380 с.

18. Білих І. В. Актуальні питання щодо розгляду поняття дискреція адміністративних органів. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2024. № 3. С. 183–187.

19. Білих І. В. Дискреція в діяльності Національної поліції України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2023. № 4. С. 92–97.

20. Білих І. В. До питання дискреції як специфічного компоненту повноважень органів виконавчої влади. *Юридичний бюлетень*. 2024. Вип. 35. С. 57–63.

21. Білих І. В. Поняття дискреційних повноважень органів публічного адміністрування: теоретико-правовий аспект. *Південно-український правничий часопис*. 2024. № 4. С. 87–91.

22. Блажівська Н. Дискреція в адміністративному судочинстві. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Prezent_diskrecia.pdf

23. Брюшкова Н. О., Ніколюк О. В., Удовиця О. Ф. Особливості прийняття управлінських рішень в публічному управлінні. Державне управління: удосконалення та розвиток. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/3_2020/41.pdf

24. Бугайчук К. Л. Національна поліція України як суб'єкт реалізації правоохоронної функції держави. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми* : тези доп. учасників Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 17 жовт. 2017 р.). Харків : ХНУВС, 2017. С. 30–33.

25. Ваганова Л. В., Юричина І. А. Управлінське рішення як форма реалізації організаційної функції державного управління. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2022. № 1. С. 94–98.

26. Венгер В. М. Обмеження дискреційних повноважень як складова принципу верховенства права. *Наукові записки. Юридичні науки*. 2013. С. 49–54.

27. Волошенюк О. В. Розширювальне тлумачення норм національного і міжнародного права. *Форум права*. 2024. № 78 (1). С. 77–87.

28. Гаврильців М. Т. реалізація Конституції України: ефективність дії та напрями її забезпечення в умовах конституційно-правової реформи. *Право і суспільство*. 2020. № 2. С. 25–31.

29. Гаек Ф. А. Конституція свободи / пер. з англ. М. Олійника, А. Королишина. Львів : Літопис. 2002. 290 с.

30. Грінь А. А. Дискреційні повноваження органів виконавчої влади України та їх реалізація : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Київ, 2019. 256 с.

31. Дроздов О., Дроздова О. Відмова у призначенні покарання не пов'язаного з позбавленням волі внаслідок відсутності місця проживання заявника визнано Європейським судом з прав людини таким що призвело до порушення ст. 14 (Заборона дискримінації) Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (аналітичний огляд окремих рішень ЄСПЛ щодо заборони дискримінації). URL: <https://www.echr.com.ua/wp-content/uploads/2018/05/discrimination.pdf>

32. Євсюков Є. В. Правове регулювання повноважень органів виконавчої влади в умовах воєнного стану: компаративний аспект. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2024. № 3. С. 98–102.

33. Євсюков Є. В. Структура правового статусу органів державної виконавчої влади: загальна характеристика. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2024. Вип. 3 (56). С. 168–171.

34. Желтобрюх І. А. Розсуд в податковому правозастосуванні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Держ. ВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана». Київ, 2016. 199 с.

35. Закон України «Про адміністративну процедуру», що саме змінилося для громадян – пояснює Міністерство юстиції України. URL: <https://court.gov.ua/archive/1596693/>

36. Закурін М. К. Дискреція – дія на власний розсуд. Поняття та прояв. *Вісник господарського судочинства*. 2009. № 4. С. 17–24.

37. Занфірова Т. А., Айдинян А. В. Поширювальне тлумачення норм права в окремих рішеннях Конституційного Суду України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 1. С. 30–33.

38. Іванченко Я. М. Розширення меж правозастосовчої дискреції у період воєнного стану в Україні: за та проти. *Правничий*

часопис Донецького національного університету імені Василя Стуса. 2023. № 1. Т. 2. С. 17–24.

39. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

40. Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>

41. Комарницька І. Адміністративна відповідальність: теоретико-правові аспекти. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: «Юридичні науки». 2020. Т. 7. № 2. С. 155–161.

42. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30.

43. Корж І. Ф. Правові основи обмеження конституційних прав і свобод людини в Україні. *Інформація і право*. 2023. № 2 (45). С. 42–49.

44. Корнієнко М. В. Забезпечення прав людини органами правопорядку в екстраординарних умовах: доктринальний аспект : монографія. Одеса : Видавництво «Юридика», 2023. 170 с.

45. Мельник Ю. П. Визначення поняття «політична відповідальність»: наукові погляди та підходи до його тлумачення. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2020. № 2. С. 9–13.

46. Методологія проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції. Затверджено наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 18 травня 2023 року № 109/23. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0109884-23#Text>

47. Методологія проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 24 квітня 2017 року № 1395/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#n8>

48. Муза О. В., Нестерик М. О. Характеристика нормативних підстав застосування дискреційних повноважень. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 6. С. 234–237.

49. Панова Г. В. Втручання адміністративного суду в розсуд суб'єкта публічної адміністрації: сутність та підстави : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2017. 245 с.

50. Погребняк С. П. Принцип пропорційності в українській юридичній практиці та практиці ЄСПЛ. *Правове забезпечення ефективного виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини* : зб. наук. ст. Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 15 вересня 2012 р.) / за ред. С. В. Ківалова; НУ «ОЮА». Одеса : Фенікс, 2012. С. 294–310.

51. Постанова Верховного Суду від 15 грудня 2021 року у справі № 1840/2970/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101923134>

52. Постанова Очаківського міськрайонного суду Миколаївської області від 19 липня 2019 року у справі № 483/1213/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83126774>

53. Примак В. Д. Законодавчі підходи до визначення правового статусу суб'єктів цивільної відповідальності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 6. С. 177–179.

54. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 15. Ст. 50.

55. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лютого 2006 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 260.

56. Про внесення змін до деяких постанов Верховної Ради України щодо назви та предмета відання Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин : Постанова Верховної Ради України від 15 серпня 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2503-IX#Text>

57. Про державне регулювання сфери захисту рослин : Закон України від 17 грудня 2024 року. *Урядовий кур'єр*. 2025. № 21.

58. Про державну таємницю : Закон України від 21 січня 1994 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 16. Ст. 93.

59. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 року № 1380/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10#Text>

60. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/565-12#Text>

61. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40–41. Ст. 379.

62. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання : Постанова Верховної Ради України від 29 серпня 2019 року. *Відомості Верховної Ради*. 2019. № 35. Ст. 147.

63. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>

64. Резанов С. А. Використання дискреційних повноважень в діяльності органів державного управління. *Форум права*. 2009. № 1. С. 480–483.

65. Семеній О. Ознаки адміністративного розсуду в діяльності публічної адміністрації. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 6. С. 136–139.

66. Сердюк І. А. Методологічний аналіз інтерпретацій понять «суб'єктивне юридичне право» та «суб'єктивний юридичний обов'язок». *Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ*. 2005. № 3. С. 113–123.

67. Сінельнік Р. В. Дискреційні повноваження президента України в контексті проведення конституційної реформи. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2009. № 1. С. 62–68.

68. Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Про стан справ щодо недопущення в Україні

катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження та покарання у 2023 році». URL: <https://ombudsman.gov.ua/uk/shchorichni-ta-specialni-dopovidi>

69. Теорія держави і права : підруч. / кол. авт. ; кер. авт. кол. канд. юрид. наук, проф. Ю. А. Ведерніков. 3-є вид. перероб. і доп. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2016 ; Ліра ЛТД. 468 с.

70. Теорія держави та права : навч. посіб. / Є. В. Білозьоров та ін. ; за заг. ред. С. Д. Гусарева, О. Д. Тихомирова. Київ : НАВС ; Освіта України, 2017. 320 с.

71. Хавронюк М. І. Дисциплінарна відповідальність за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення (законодавство, практика, пропозиції). Київ, 2024. URL: <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2024/07/Havronyuk.-Dystsyplinarna-vidpovidalnist.pdf>

72. Ханова Н. О. Зміст поняття «дискреція» в податковому праві. *Юридичний бюлетень*. 2018. Вип. 7. Ч. 1. С. 154–160.

73. Целлер Е., Куйбіда Р., Мельник Р. Звіт «Дискреція адміністративних органів і судовий контроль за її реалізацією». Лютий 2021. 54 с.

74. Що українці знають і думають про права людини: загальнонаціональне дослідження / І. Бекешкіна, Т. Печончик, В. Яворський та ін. ; під заг. ред. Т. Печончик. Київ, 2017. 308 с.

75. Що українці знають і думають про права людини: четверта хвиля (2016–2018–2020–2023). URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/shcho-ukrayintsi-znayut-ta-dumayut-pro-prava-lyudyny-otsinka-zmin-2016-2023>

76. Ярова Д. В. Делегована законотворчість: досвід країн Європейського Союзу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 8. С. 57–59.

Розділ 3

ЗАРУБІЖНІ МОДЕЛІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДИСКРЕЦІЇ ПОЛІЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЇХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В УКРАЇНІ

3.1 Європейські підходи до правового регулювання дискреції поліції: німецька, французька та наднаціональна моделі

Актуальність дослідження компаративного аналізу правового регулювання дискреції в діяльності Національної поліції України зумовлена необхідністю пошуку оптимального балансу між ефективністю правоохоронної діяльності та дотриманням стандартів правовладдя. В умовах воєнного стану та підвищених викликів безпеці особливо важливим є запобігання надмірному чи свавільному використанню дискреційних повноважень, що може призводити до порушення людських прав. Недостатня нормативна деталізація критеріїв адміністративного розсуду в Україні, порівняно з європейськими підходами, ускладнює судовий контроль та знижує рівень прозорості діяльності поліції.

У той час як практика держав Європейського Союзу демонструє ефективні механізми обмеження дискреції через судовий перегляд, процедури належного обґрунтування та незалежний нагляд, в Україні такі інструменти потребують удосконалення¹³¹. Дослі-

¹³¹ Білих І. В. Імплементация міжнародних стандартів в адміністративне судочинство України. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2023. № 3. С. 144–150.

дження зарубіжних моделей правового регулювання адміністративного розсуду дозволяє визначити ключові проблеми національного підходу та сформулювати рекомендації щодо підвищення правової визначеності, пропорційності й підзвітності дискреційних рішень Національної поліції.

Актуальність означеної проблематики посилюється євроінтеграційними вимогами, що передбачають приведення національного законодавства у відповідність до стандартів Європейського Союзу, зокрема щодо верховенства права, пропорційності адміністративного розсуду та ефективного судового контролю. Впровадження найкращих європейських практик у сфері регулювання дискреційних повноважень сприятиме підвищенню довіри до правоохоронної системи, забезпеченню правової визначеності та зміцненню демократичних інститутів в Україні.

Зважаючи на те, що Україна належить до романо-германського типу правової системи, вважаємо за доцільне звернутись, у першу чергу, до досвіду Федеративної Республіки Німеччини, яка є одним з визначальних представників германського підтипу вказаної правової системи. Окрім цього, Німеччина традиційно за рейтингами демократії посідає місце держави повної демократії¹³² та має високий рівень правовладдя, що робить її правову систему важливою для аналізу. Досвід Федеративної Республіки Німеччини у врегулюванні дискреції в діяльності поліції може слугувати орієнтиром для удосконалення українського законодавства у цьому напрямі.

Відзначимо, що у Німеччині питання дискреції (“Ermessen”) у діяльності поліції врегульоване законодавчо. Основні положення щодо адміністративного розсуду містяться у федеральному законі про адміністративний процес (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG), а також у законах про федеративну поліцію (Gesetz über die Bundespolizei (Bundespolizeigesetz)).

¹³² Democracy Index 2023. URL: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2023/>

Основні аспекти правового регулювання дискреції в діяльності поліції Німеччини передбачають наступне.

1. Принцип дискреції (Ermessen). Відповідно до § 40 VwVfG, адміністративні органи, включаючи поліцію, мають дискреційні повноваження у випадках, коли закон надає їм можливість вибору між кількома варіантами рішень. Наведене означає, що вони повинні діяти з урахуванням правовладдя, пропорційності та належного обґрунтування.

Наголосимо на тому, що йдеться про доволі невелике за обсягом і за змістом законодавче положення: «Якщо орган влади уповноважений діяти на свій розсуд, він повинен діяти на свій розсуд відповідно до мети повноваження та в межах встановлених законом меж дискреційних повноважень»¹³³.

Водночас, це законодавче положення формує ключовий принцип правового врегулювання дискреції, який полягає у водночас широкій та обмеженій природі розсуду органу влади. Попри свою лаконічність, воно містить три основні орієнтири для реалізації дискреційних повноважень:

- цільове призначення;
- юридичні межі;
- відповідність закону.

Цільове призначення передбачає, що розсуд адміністративного органу не є абсолютним і має відповідати меті, задля якої законодавець надав відповідні повноваження. Таким чином, виключається можливість свавільного чи довільного використання дискреції.

Юридичні межі визначають, що навіть за наявності вибору орган не може виходити за рамки встановлених законом обмежень, що передбачає, зокрема, судовий контроль за тим, чи не була дискреція використана в спосіб, що порушує принцип пропорційності або правовладдя.

¹³³ Bundestag. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 25.05.1976. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/index.html#BJNR012530976BJNE006002301>

Відповідність закону підкреслює, що будь-яке дискреційне рішення має ґрунтуватися не лише на розсудливості органу влади, а й на чітких юридичних критеріях, визначених законодавством або правовими стандартами.

Отже, попри стислість, це положення виконує функцію нормативного обмежувача дискреції, балансуючи між наданням свободи дій і запобіганням їй зловживанню.

До того ж, наголосимо, що йдеться про законодавче закріплення меж адміністративного розсуду, що доволі важливо у демократичній державі. Таке закріплення дозволяє уникнути безконтрольного застосування розсуду органами державної влади, захищаючи тим самим інтереси громадян та зміцнюючи демократичні засади, оскільки, як відомо, влада без контролю – це шлях до свавілля та зловживань.

Важливими у контексті, що розглядається, є і нормативні положення, закріплені у § 44 VwVfG, згідно з якими:

(1) Адміністративний акт є нікчемним, якщо він містить особливо серйозну помилку, і це очевидно з розумної оцінки всіх відповідних обставин.

(2) Незалежно від того, чи виконуються умови параграфу 1, адміністративний акт є нікчемним, якщо: 1) він був виданий у письмовій або електронній формі, але орган, який його видав, не визначено; 2) який, відповідно до правового положення, може бути виданий лише шляхом доставки документа, але не задовольняє цій формі; 3) який було видано органом за межами його компетенції, як це встановлено пунктом 1 частини 1 статті 3, без уповноваження на це; 4) які ніхто не може здійснити з практичних міркувань; 5) що вимагає вчинення протиправних дій, що становлять кримінальний злочин або правопорушення, за яке передбачено покарання у вигляді штрафу; 6) якщо він суперечить добрим звичаям.

...

(4) Якщо нікчемність стосується лише частини адміністративного акта, акт є нікчемним у повному обсязі, якщо нікчемна частина

є настільки важливою, що орган влади не прийняв би адміністративний акт без нікчемної частини.

(5) Орган може в будь-який час встановити нікчемність з власної ініціативи; на вимогу заявника вона має бути встановлена, якщо він має у цьому законний інтерес¹³⁴.

Ця норма визначає критерії нікчемності адміністративного акту, що є важливим у контексті дискреційних повноважень поліції. Поліцейські органи, як правило, наділені значним адміністративним розсудом при ухваленні рішень, особливо в умовах загроз громадському порядку чи безпеці. Водночас межі цього розсуду встановлюються законом, і перевищення цих меж може призводити до нікчемності поліцейських актів.

До ключових аспектів у контексті поліцейського розсуду, зважаючи на наведені законодавчі приписи, слід віднести наступне.

1) особливо серйозна помилка (п. 1) – поліцейське рішення може бути нікчемним, якщо його незаконність є настільки явною, що не потребує глибокого аналізу (наприклад, арешт особи без будь-яких правових підстав);

2) формальні порушення (п. 2) – якщо поліцейське рішення видане у письмовій формі, але без зазначення органу, що його видав, або якщо рішення потребує особистого вручення, але ця процедура не дотримана;

3) перевищення юрисдикції (п. 2 № 3) – поліція не може здійснювати заходи поза межами своєї територіальної або функціональної компетенції. Наприклад, муніципальна поліція не може самовільно діяти на території іншого муніципалітету без відповідного уповноваження;

4) неможливість виконання (п. 2 № 4) – поліцейський припис, який фізично неможливо виконати, може вважатися нікчемним;

5) протиправні вимоги (п. 2 № 5) – якщо поліція наказує особі вчинити дію, що є кримінально караними, то такий наказ є нікчемним;

¹³⁴ Bundestag. Verwaltungsverfahrensgesetz. 25.05.1976. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/index.html#BJNR012530976BJNE006002301>

б) порушення добрих звичаїв (п. 2 № 6) – поліцейські розпорядження, які явно суперечать основним етичним засадам суспільства (наприклад, публічне приниження особи як спосіб покарання), можуть бути нікчемними.

Відтак, ці положення дозволяють зробити висновок про те, що поліцейський розсуд не є абсолютним – він має здійснюватися в межах закону, і ця норма виступає механізмом контролю. Таким чином, ця норма є частиною гарантій від свавільного використання адміністративного розсуду, в тому числі з боку поліції, і слугує інструментом захисту людських прав від очевидних і грубих зловживань владою.

Хоча, дійсно, слід наголосити, що охарактеризовані положення є загальними для будь-яких адміністративних актів та адміністративних процедур. Відтак, перейдемо до аналізу норм законодавства про діяльність поліції. І у цьому сенсі відзначимо § 16 Закону про федеральну поліцію (*Gesetz über die Bundespolizei*). Згадана норма (доречно вказати на назву цього параграфу – розсуд, вибір засобів) також є доволі лаконічною та загальною, передбачаючи, що:

(1) Федеральна поліція вживає заходів на свій розсуд.

(2) Якщо для запобігання небезпеці є декілька засобів, достатньо вказати один із них. Заінтересованій особі, на вимогу, буде дозволено використовувати інший настільки ж ефективний засіб, за умови, що це не призведе до більшої шкоди громадськості¹³⁵.

Як бачимо, § 16 Закону про федеральну поліцію встановлює загальний принцип дискреційних повноважень поліції, акцентуючи увагу на виборі заходів, необхідних для запобігання небезпеці. Це положення є доволі широким, що є типовим для законодавчого врегулювання адміністративного розсуду, оскільки діяльність поліції нерідко вимагає оперативного ухвалення рішень у динамічних умовах. Водночас, навіть у межах наданої свободи дій, поліцейський розсуд не є безмежним.

¹³⁵ Gesetz über die Bundespolizei (Bundespolizeigesetz – BPolG). URL: https://www.gesetze-im-internet.de/bgsg_1994/_16.html

Саме тут можна провести паралелі з нормами про нікчемність адміністративного акту. Якщо поліцейське рішення, прийняте в межах дискреції, матиме очевидні тяжкі порушення (наприклад, буде абсолютно неможливим для виконання або вимагатиме протиправних дій), воно може бути визнане нікчемним.

Окрім цього, системний аналіз згаданих законодавчих норм дозволяє зробити наступні висновки.

1) розсуд не означає свавілля. § 16 встановлює, що федеральна поліція діє на власний розсуд. Однак ця свобода вибору не дозволяє ухвалювати свавільні або непропорційні рішення. Якщо, наприклад, поліцейські в межах дискреції обирають захід, що явно порушує добрі звичаї або є неможливим для виконання (§ 44 VwVfG, пункт 2 № 4, 6), таке рішення може бути нікчемним;

2) обов'язок вибору пропорційного засобу. Частина 2 § 16 передбачає, що поліція має обрати один із декількох достатніх засобів для усунення небезпеки. Водночас особа може запропонувати альтернативний засіб, якщо він так само ефективний і не завдає більшої шкоди громадськості. Якщо поліція ігнорує цей принцип і обирає захід, що є явно непропорційним (наприклад, застосування вогнепальної зброї для припинення дрібного адміністративного правопорушення), це може поставити під сумнів його правомірність. Якщо ж застосований захід вимагає вчинення протиправної дії (наприклад, наказ особі порушити закон задля «ефективного» вирішення ситуації), то такий акт може бути нікчемним згідно з § 44 VwVfG (п. 2 № 5). Але додамо, що віддання явно злочинного наказу чи розпорядження спричиняє юридичну відповідальність;

3) можливість альтернативного засобу та обмеження поліцейського розсуду. Закон дозволяє заінтересованій особі запропонувати інший захід. Це обмежує розсуд поліції в сенсі абсолютного домінування над ситуацією. Якщо особа пропонує законний і менш обтяжливий засіб, але поліція відмовляється його розглянути без обґрунтованої причини, це може свідчити про перевищення дискреційних повноважень.

Таким чином, § 16 Закону про федеральну поліцію закріплює принцип розсуду у виборі заходів, однак він не може слугувати виправданням свавілля або правопорушень. У контексті нікчемності адміністративного акта ця норма корелює з положеннями про неприпустимість заходів, які є очевидно непропорційними, неможливими для виконання або суперечать добрим звичаям. Таким чином, поліцейський розсуд, хоча й доволі широкий, все ж має обмеження, спрямовані на запобігання зловживанням владою.

Зважаючи на федеративний державно-територіальний устрій Німеччини, слід згадати і про законодавство окремих земель. Так, окремі положення щодо розсуду містить, наприклад, Закон про обов'язки та повноваження поліції Баварії (*Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Polizei*) (*Polizeiaufgabengesetz – PAG*)¹³⁶.

Так, ст. 4 цього Закону закріплює норму про принцип пропорційності (*Grundsatz der Verhältnismäßigkeit*). Відповідно до цієї норми:

(1) З кількох можливих і належних заходів поліція вживає тих, які спричиняють найменші незручності особі та громадськості.

(2) Захід не повинен призводити до невігідного становища, яке є явно непропорційним бажаному результату.

(3) Захід є допустимим лише до тих пір, поки його мета не буде досягнута або поки не стане очевидним, що його неможливо досягти.

Доречно вказати, що такі ж положення містить і Загальний закон про охорону громадської безпеки та порядку в Берліні (*Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin*) (*Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz – ASOG Bln*) (маємо на увазі § 11. Принцип пропорційності):

(1) З кількох можливих і відповідних заходів регулятивні органи та поліція вживають тих, які можуть завдати найменшої шкоди окремим особам і громадськості.

¹³⁶ Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Polizei) (*Polizeiaufgabengesetz – PAG*). URL: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayPAG>

(2) Захід не повинен призводити до невідгідного становища, яке є явно непропорційним бажаному результату.

(3) Захід є допустимим лише до тих пір, поки його мета не буде досягнута або поки не стане очевидним, що його неможливо досягти¹³⁷.

Таким чином, принцип пропорційності, закріплений у ст. 4 поліцейського закону Баварії (PAG), є фундаментальним орієнтиром для здійснення дискреції поліцією. Він визначає межі поліцейського втручання, балансуючи між необхідністю забезпечення безпеки та мінімізацією обмежень прав особи.

По-перше, у вказаних нормах йдеться про пріоритет мінімального втручання. У першому пункті закріплено обов'язок поліції обирати з кількох можливих заходів той, який завдає найменше незручностей. Це ключовий елемент принципу доцільності, що впливає з більш загального принципу правовладдя. В практичному вимірі це означає, що, наприклад, якщо ситуацію можна врегулювати шляхом усного застереження, застосування фізичного примусу чи затримання буде недопустимим.

По-друге, у вказаних нормах йдеться про заборону надмірного обмеження. Так, другий пункт деталізує принцип заборони надмірного обтяження (*Übermaßverbot*), згідно з яким заходи поліції не повинні ставити особу в невідгідне становище, що явно непропорційне очікуваному результату. Це особливо актуально у випадках, коли застосування сили, тривале затримання чи обмеження пересування можуть призвести до наслідків, що суттєво перевищують суспільну користь від втручання.

По-третє, у вказаних нормах йдеться про тимчасовий характер втручання. Третій пункт передбачає, що застосування заходів можливе лише до моменту досягнення мети або якщо мета стає

¹³⁷ Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz – ASOG Bln). URL: <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-ASOGBE2006pP11>

недосяжною. Це запобігає довільному чи надмірно тривалому використанню поліцейських повноважень. Наприклад, якщо особа вже припинила порушення публічного порядку, подальше її затримання може бути неправомірним.

Наголосимо, що на нашу думку, принцип пропорційності прямо обмежує дискрецію поліції, визначаючи рамки правомірного втручання. Водночас він залишає значний простір для оцінки конкретних обставин. Поліцейські органи мають зважувати:

- чи є необхідність втручання взагалі?
- яке втручання є найменш обтяжливим?
- чи зберігається співмірність між втручанням і його метою?

Практичне застосування цієї норми можна оцінити на прикладі контролю під час масових зібрань. Поліція може або розігнати натовп із застосуванням спецзасобів, або, дотримуючись принципу пропорційності, спробувати деескалацію конфлікту через переговори.

Таким чином, ст. 4 РАГ є запобіжником від зловживань дискрецією, забезпечуючи рівновагу між необхідністю поліцейських заходів і захистом основоположних прав.

Ст. 5 РАГ безпосередньо стосується розсуду та має відповідну назву – розсуд, вибір засобів. Відповідно до положень цієї статті:

(1) Поліція вживає заходів відповідно до свого дискреційного повноваження, керуючись службовим обов'язком.

(2) 1. Якщо для відвернення небезпеки можливе застосування кількох засобів, достатньо визначити один із них. 2. Заінтересованій особі, на її запит, має бути дозволено застосувати інший настільки ж ефективний засіб, якщо це не завдасть більшої шкоди суспільству¹³⁸.

Як бачимо, ця норма дублює положення загальнофедеративного законодавства. Однак, дозволяє зробити висновок про важливість закріплення у законах положень про розсуд.

¹³⁸ Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz – ASOG Bln). URL: <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-ASOGBE2006pP11>

2. Обмеження дискреції (Ermessensgrenzen).

Дискреційні рішення поліції не можуть суперечити закону. Якщо закон встановлює жорстке правило, поліція не має дискреції.

Дискреція повинна використовуватися пропорційно (*Grundsatz der Verhältnismäßigkeit*). Наприклад, поліція не може застосовувати надмірну силу, якщо існують м'якші заходи.

Дискреція підлягає судовому контролю, і суди можуть перевіряти її законність, обґрунтованість та відповідність конституційним правам.

3. Поліцейські закони земель. Кожна федеральна земля має власний закон про діяльність поліції, який може містити норми про розсуд поліції.

Наприклад, у законодавстві Баварії (PAG) та Берліну (ASOG Bln) детально регламентовано порядок застосування дискреції щодо превентивних заходів, обмеження свобод і застосування сили.

Додамо, що ці положення вивчаються і в навчальній юридичній літературі в Німеччині¹³⁹.

Отже, у Німеччині законодавство про поліцію передбачає чіткі межі дискреційних повноважень, які регулюються як загальним адміністративним законодавством, так і спеціальними поліцейськими законами як загальнофедеративним, так і законами земель.

Іншою державою, що відіграє важливе значення для характеристики права у межах держав романо-германського типу правової системи, виступає Франція. Більш того її система права є визначальною для визначення особливостей романського підтипу континентальної системи¹⁴⁰.

Франція є одним із ключових представників романо-германського типу правової системи, адже саме її права

¹³⁹ Götz V., Geis M.-Em. Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht. C.H.BECK, München, 2022. DOI: 10.17104/9783406746949

¹⁴⁰ Тарасов М. Ю. Характеристика романо-германської правової системи. *Актуальні проблеми сучасного Міжнародного права* : зб. наук. ст. за матеріалами І Харк. Міжнар.-прав. читань, присвяч. пам'яті проф. М. В. Яновського і В. С. Семєнова, Харків, 27 листоп. 2015 р.: у 2 ч. Харків, 2015. Ч. 2. С. 412.

традиція, закладена ще у період Наполеонівського кодексу, суттєво вплинула на формування континентального права загалом. Вона вважається засновницею романського підтипу, який характеризується високим рівнем кодифікації, систематизації та формалізованості правових норм¹⁴¹.

Французьке право вирізняється «жорстким нормативізмом», що проявляється у домінуванні законодавчих актів над іншими джерелами права, що передбачає що суди, на відміну від англосаксонської традиції, не формують прецедентного права, а лише застосовують та тлумачать чинні норми.

Крім того, Франція відіграла визначальну роль у становленні адміністративного судочинства, зокрема через створення Державної ради (*Conseil d'État*), що стала прообразом спеціалізованих адміністративних судів у багатьох країнах континентальної Європи. Її підхід до врегулювання дискреційних повноважень адміністративних органів також є важливим, оскільки він передбачає контроль за зловживанням дискрецією та відповідність рішень принципам доцільності й правовладдя.

Таким чином, Франція не лише залишається класичним зразком романського підтипу континентального права, а й продовжує впливати на правові системи інших держав цього типу через правову доктрину, судову практику та законодавчі підходи.

Відзначимо, що на відміну від Федеративної Республіки Німеччини, складність досліджуваного контексту предмету пізнання полягає в тому, що у французькому законодавстві немає єдиної, чітко визначеної норми, яка б прямо закріплювала дискрецію в діяльності поліції як таку. Замість цього, дискреційні повноваження поліції випливають з інтерпретації та застосування різних законів і принципів. Зокрема, йдеться про Кодекс внутрішньої

¹⁴¹ Соломонова О.Ю., Дмитрук І.М. Історичні етапи розвитку романо-германської правової сім'ї. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2023. № 2 (46). С. 237–247.

безпеки та Кримінально-процесуальний кодекс, а також інші правові акти, зокрема й Кодекс етики національної поліції та національної жандармерії.

Відтак, дискреція як спосіб реалізації повноважень французької поліції не закріплена в одній конкретній нормі, а скоріше є результатом взаємодії різних законів, принципів та етичних норм.

Основні положення щодо досліджуваного питання можна знайти в Кодексі внутрішньої безпеки Франції (*Code de la sécurité intérieure, CSI*)¹⁴². Означений законодавчий акт надає поліції значну дискрецію при здійсненні своїх функцій, особливо в питаннях превентивних заходів, громадського порядку та застосування примусу. Значна частина повноважень обумовлені обов'язком поліції підтримувати громадський порядок, що включає захист спокою, безпеки. Однак спосіб реалізації цього обов'язку значною мірою залишається на розсуд поліції.

Додамо, наприклад, що стаття L. 132-1 CSI передбачає, що місцеві органи влади (мери) та національна поліція можуть застосовувати заходи з урахуванням конкретних обставин. Ця норма визначає правові рамки поліцейських повноважень мерів у Франції, посиляючись на конкретні розділи Загального кодексу місцевих органів влади. Важливо відзначити, що існують особливі положення для Парижа, Ліонської метрополії та департаментів Мозель, Нижній Рейн та Верхній Рейн, що відображає децентралізовану структуру французької адміністрації та адаптацію повноважень до місцевих особливостей¹⁴³.

Стаття L. 2212-2 Кодексу територіальних громад (*Code général des collectivités territoriales, CGCT*) закріплює загальну функціональну спрямованість поліцейської діяльності, надаючи значний простір для розсуду цим органам¹⁴⁴.

¹⁴² Code de la sécurité intérieure. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000025503132/2025-02-23/

¹⁴³ Там само.

¹⁴⁴ Code général des collectivités territoriales. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070633/

Окремо слід згадати і положення Кодексу етики національної поліції та національної жандармерії (*Code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale*)¹⁴⁵, що кодифікований у Книзі IV, Розділ 3, Глава 4 нормативної частини Кодексу внутрішньої безпеки.

Згідно з приписами статті R. 434-9 поліцейський чи жандарм сумлінно виконує свої обов'язки. Він не використовує своє становище для отримання особистої вигоди та не використовує інформацію, яка йому стає відомою під час виконання своїх обов'язків, для цілей, не пов'язаних із його місією¹⁴⁶.

А розділ II цього Кодексу визначає контроль за діями поліції та жандармерії. Так, згідно з приписами статті R. 434-23 під час виконання своїх завдань у сфері кримінального провадження національна поліція та національна жандармерія підлягають контролю з боку судової влади відповідно до положень кримінально-процесуального кодексу¹⁴⁷.

Слід наголосити, що значну роль у визначенні меж адміністративного розсуду поліції у Франції відіграє судова практика. Французька адміністративна юстиція, зокрема Державна рада (*Conseil d'État*), встановила важливі обмеження щодо поліцейської дискреції.

Так, наприклад, у рішенні у справі Бенджаміна Державна рада забезпечує повну реалізацію свободи зібрань, гарантованої законами від 30 червня 1881 року та 28 березня 1907 року, водночас здійснюючи суворий контроль за поліцейськими заходами, що можуть законно її обмежувати з метою підтримання громадського порядку¹⁴⁸.

¹⁴⁵ Code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale.
URL: <https://www.interieur.gouv.fr/deontologie>

¹⁴⁶ Там само.

¹⁴⁷ Там само.

¹⁴⁸ Contrôle des atteintes portées par le pouvoir de police à la liberté de réunion.
URL: <https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/les-grandes-decisions-depuis-1873/conseil-d-etat-19-mai-1933-benjamin>

Рішення Державної ради, прийняте ще у 1951 році у справі Daudignas встановлює, що поліція не може свавільно обмежувати свободу підприємницької діяльності¹⁴⁹.

Наголосимо, що ми згадуємо доволі старі рішення у справах, що розглядались Державною радою, щоб додатково аргументувати важливість контролю за дискрецією поліції та інших органів публічної влади, що приділялась у Франції та яка вказує на послідовності у питаннях обмеження свавільності рішень державних органів. Наведене також свідчить про сталість судової доктрини у сфері захисту прав і свобод, яка формується не лише через нові виклики сучасності, а й спирається на багаторічну традицію правового розвитку.

Відтак, французьке законодавство визнає дискреційні повноваження поліції, особливо щодо забезпечення порядку та безпеки. Однак ця дискреція не є абсолютною – вона обмежується принципами пропорційності, законності та ін., які закріплені як у законодавстві, так і в судовій практиці.

Таким чином, хоча норми про дискрецію в діяльності поліції та жандармерії Франції не мають систематизованого характеру, їхні межі визначаються практикою правозастосування та судовою діяльністю. Особливо важливу роль у цьому відіграють деонтологічні приписи, закріплені на законодавчому рівні, що, на нашу думку, безпосередньо впливає на спосіб нормативного регулювання дискреційних повноважень. Водночас етична поведінка працівників поліції виступає ключовим чинником дотримання цих меж, оскільки вона забезпечує баланс між необхідністю оперативного реагування та дотриманням фундаментальних прав і свобод.

До того ж, у практиці французьких судів прослідковується тенденція до дедалі більшого звуження меж дискреційних повноважень, що зумовлено як розвитком правозахисних стандартів, так і зростанням

¹⁴⁹ Encadrement des activités économiques (I) : objet du cadre. URL: <https://www.conseil-etat.fr/Media/actualites/documents/2020/11-novembre/guide/f18-liens.pdf>

вимог до обґрунтованості рішень органів правопорядку. Це, у свою чергу, сприяє формуванню більш чітких критеріїв правомірності поліцейських заходів та їх відповідності принципу пропорційності.

Доречно відзначити, що більшість європейських держав щодо регулювання застосування адміністративного розсуду у діяльності поліції використовують ту модель, яку ми вище охарактеризували як французьку. У законодавстві багатьох європейських держав, як і в багатьох інших країнах, немає окремих норм, які б прямо закріплювали дискрецію поліції як таку. Проте, дискреційні повноваження поліції випливають з інтерпретації та застосування різних законів і принципів.

Відтак, дискреційні повноваження поліції в багатьох європейських державах не закріплені в одній конкретній нормі, а скоріше є результатом взаємодії різних законів, принципів та етичних норм.

На нашу думку, одним з важливих факторів, що пояснює означену тенденцію є особливості діяльності поліції тих держав, що входять до Європейського Союзу. Так, цілком слушно ще у 2010 році Д. Калаянов відзначив, що останні зміни в законодавстві Євросоюзу призвели до чіткого поділу між загальноєвропейськими правилами, обов'язковими для всіх поліцейських служб, та національними законами, які враховують особливості кожної країни-члена¹⁵⁰. Як зазначає вказаний вчений, поліція, як велика та традиційна частина державного апарату, вирізняється тим, що її службовці мають широкі повноваження, які часто дають їм свободу вибору дій, а також право на таємні операції, чого немає в інших державних службовців¹⁵¹.

Дещо по іншому нормативну систему регулювання діяльності поліції у державах Європейського Союзу характеризує

¹⁵⁰ Калаянов Д. П. Поліція країн ЄС та використання її досвіду в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ України: теорія і практика : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2010. С. 4.

¹⁵¹ Там само. С. 384.

О. Передерій, вказуючи, що діяльність поліції у Франції, Німеччині та Польщі регулюється трьома рівнями законодавства:

- загальноєвропейським;
- національним;
- міждержавним¹⁵².

Ми не будемо дискутувати з приводу дворівневості чи трирівневості системи нормативного регулювання, оскільки для предмету нашого дослідження не має принципової різниці. Важливим є лише наявність загальноєвропейського рівня, що доповнює (або визначає, або впливає) національний рівень.

Так, у цьому аспекті варто вказати, що принципи та межі таких поліцейських повноважень, які передбачають застосування розсуду, визначаються загальними положеннями адміністративного права, а також міжнародними стандартами, такими як Європейський кодекс поліцейської етики, прийнятий Комітетом Міністрів Ради Європи у 2001 році¹⁵³. Цей документ підкреслює, що поліція зобов'язана діяти в рамках національного законодавства та міжнародних норм, при цьому першочергову увагу приділяючи захисту прав людини та основоположних свобод.

Преамбула цього Кодексу підкреслює, що суспільна довіра до поліції безпосередньо залежить від її ставлення та дій щодо громадян, зокрема від дотримання принципів поваги до гідності та основоположних прав людини, закріплених, серед іншого, у Європейській конвенції з прав людини¹⁵⁴. Це положення є ключовим у контексті розсуду в діяльності поліції, оскільки воно визначає межі дискреційних повноважень органів правопорядку.

¹⁵² Передерій О. С. Правовий статус поліції країн континентальної правової сім'ї (загальнотеоретична характеристика на матеріалах Франції, Німеччини, Польщі) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2009. С. 14.

¹⁵³ The European Code Of Police Ethics. Recommendation Rec (2001) 10 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 September 2001 and explanatory memorandum. URL: <https://rm.coe.int/the-european-code-of-police-ethics-pdf/1680b003e0>

¹⁵⁴ Там само.

Поліцейський розсуд у виборі засобів та методів впливу має кореспондуватися з принципами пропорційності та необхідності, що є складовими європейських стандартів правоохоронної діяльності. Наведене означає, що рішення, ухвалені в межах дискреції, повинні не лише відповідати законодавчим приписам, а й бути обґрунтованими з точки зору дотримання прав і свобод особи.

Крім того, такий підхід посилює підзвітність поліції перед суспільством, оскільки наявність розсуду не означає свавілля, а навпаки – вимагає обґрунтованих та пропорційних рішень, які можна оцінити з точки зору їхньої відповідності демократичним цінностям і міжнародним стандартам прав людини.

Зауважимо, у IV розділі аналізованого документу йдеться про те, що організація поліції повинна мати чітку вертикаль влади, щоб завжди можна було встановити відповідального керівника за дії чи бездіяльність поліцейських¹⁵⁵.

Положення про чітку вертикаль влади в організації поліції безпосередньо пов'язане з питанням розсуду в діяльності правоохоронців, оскільки воно визначає механізми контролю та підзвітності при прийнятті дискреційних рішень. Наявність відповідального керівника за дії чи бездіяльність поліцейських означає, що дискреція не є абсолютною і завжди підлягає оцінці з позиції правомірності та доцільності.

У цьому контексті вертикаль управління виконує кілька ключових функцій. По-перше, вона забезпечує узгодженість та єдність підходів до реалізації поліцейських повноважень, що унеможлиблює хаотичне чи довільне застосування дискреції різними підрозділами. По-друге, вона гарантує ефективний механізм перевірки правомірності прийнятих рішень, що особливо важливо у випадках, коли поліцейські заходи можуть обмежувати основоположні права громадян.

¹⁵⁵ The European Code Of Police Ethics. Recommendation Rec (2001) 10 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 September 2001 and explanatory memorandum. URL: <https://rm.coe.int/the-european-code-of-police-ethics-pdf/1680b003e0>

Крім того, відповідальність керівництва за дії підлеглих підсилює превентивний контроль за зловживаннями дискрецією, оскільки кожен рівень управління має не лише слідкувати за виконанням наказів, а й оцінювати їхню відповідність принципам правовладдя. Це також підкреслює необхідність належної деонтологічної підготовки поліцейських, оскільки навіть у межах дозволеного розсуду їхні рішення повинні залишатися в межах легітимності, пропорційності та поваги до прав людини.

Важливе значення у аспекті застосування дискреції має й положення Кодексу про те, що поліція має право застосовувати силу лише тоді, коли це абсолютно необхідно і виключно для досягнення законних цілей¹⁵⁶.

Це положення є ключовим у контексті обмеження поліцейського розсуду та запобігання свавільному застосуванню сили. Принцип абсолютної необхідності вказує на те, що дискреційне рішення щодо застосування примусу не є необмеженим правом поліцейських, а має бути виправданим конкретними обставинами та співмірним із загрозою, яку воно покликане нейтралізувати. Вказане положення узгоджується як із міжнародними стандартами, зокрема Європейською конвенцією з прав людини та практикою страсбурзького суду, так і з принципом пропорційності, закріпленим у національних правопорядках європейських держав.

Додатково слід зазначити, що поняття абсолютної необхідності означає, що органи правопорядку зобов'язані обирати менш обмежувальні засоби, якщо вони можуть бути ефективними. Зокрема, поліція має спочатку застосовувати заходи переконання, попередження або деескалації перед тим, як вдаватися до фізичного примусу. Таким чином, рішення про застосування сили є крайнім заходом,

¹⁵⁶ The European Code Of Police Ethics. Recommendation Rec (2001) 10 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 September 2001 and explanatory memorandum. URL: <https://rm.coe.int/the-european-code-of-police-ethics-pdf/1680b003e0>

що може бути виправданим лише за умов, коли інші методи виявилися неефективними або недоступними.

Крім того, це положення покладає на поліцію обов'язок не лише виправдано застосовувати силу, а й ретельно документувати та обґрунтовувати такі рішення. Відповідальність за оцінку правомірності таких дій покладається як на внутрішні механізми контролю, так і на судові органи, що забезпечує запобігання зловживанням дискрецією. Важливу роль у цьому контексті відіграє також постфактум-контроль через незалежні інституції, які оцінюють, чи відповідає застосування сили встановленим стандартам правовладдя.

Не можемо також не згадати положення Кодексу про те, що поліція повинна бути підзвітна державі, суспільству та його представникам, перебувати під дієвим зовнішнім контролем¹⁵⁷. Це положення є визначальним для забезпечення балансу між дискреційними повноваженнями поліції та запобіганням їхньому зловживанню. Підзвітність поліції державі означає, що її діяльність має відповідати законодавчим вимогам і контролюватися відповідними державними органами, які здійснюють нагляд за дотриманням правових стандартів. Підзвітність суспільству та його представникам підкреслює, що поліція не є автономною силовою структурою, а виконує функцію служіння громаді, що потребує прозорості в ухваленні рішень і можливості громадського контролю за її діяльністю.

Зовнішній контроль є ключовим механізмом запобігання свавільним рішенням і зловживанням дискреційними повноваженнями. Це включає парламентський нагляд, роботу незалежних омбудсменів, комісій із розслідування скарг на дії поліції, а також міжнародні механізми контролю. Особливе значення має також

¹⁵⁷ The European Code Of Police Ethics. Recommendation Rec (2001) 10 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 September 2001 and explanatory memorandum. URL: <https://rm.coe.int/the-european-code-of-police-ethics-pdf/1680b003e0>

судовий контроль, що дозволяє оцінювати правомірність поліцейських рішень у світлі принципу правовладдя.

Окремо варто наголосити на значенні громадського контролю. Залучення правозахисних організацій, засобів масової інформації та громадських об'єднань до оцінки діяльності поліції сприяє підвищенню довіри до правоохоронних органів і забезпечує їхню підзвітність перед суспільством. Відсутність ефективного зовнішнього контролю, навпаки, може призвести до розширення поліцейської дискреції до рівня, що загрожує фундаментальним правам і свободам громадян.

Таким чином, підзвітність поліції є не лише юридичним обов'язком, а й механізмом забезпечення демократичного контролю за використанням дискреційних повноважень, що унеможливає їхнє свавільне застосування.

Наступний важливий міжнародного-правовий документ, який доцільно розглянути в межах предмету нашого дослідження, це Рекомендація № R (80) 2 Комітету міністрів щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними¹⁵⁸, які були прийняті ще у 1980 році (що підтверджує наш висновок про приділення значної уваги європейськими країнами проблематиці запобігання свавіллю органів державної влади, про необхідність закріплення тих нормативних приписів, що регламентують межі дискреційних повноважень адміністративних органів та гарантують їх використання відповідно до принципів правовладдя, пропорційності та належного врядування).

Рекомендація № R (80) 2 є одним із перших міжнародно-правових документів, який системно врегульовує питання дискреції адміністративних органів, закладаючи загальні засади її здійснення. Основною ідеєю документу, на нашу думку, є те, що дискреційні

¹⁵⁸ Council of Europe Committee of Ministers. Recommendation No. R (80) 2 of the Committee of Ministers Concerning the Exercise of Discretionary Powers by Administrative Authorities (Adopted by the Committee of Ministers on 11 March 1980 at the 316th meeting of the Ministers' Deputies). URL: <https://rm.coe.int/16804f22ae>

повноваження мають реалізовуватися в межах закону, з урахуванням суспільних інтересів та прав індивідів.

Наведене положення є важливим, адже дискреція не означає абсолютної свободи дій органів влади, а передбачає обов'язок діяти в обґрунтований, добросовісний та передбачуваний спосіб. Такий підхід спрямований на запобігання свавільним рішенням та на забезпечення ефективного судового контролю за діями адміністрації.

Крім того, сам факт прийняття цієї Рекомендації ще у 1980 році свідчить про те, що проблема чіткого визначення меж адміністративної дискреції була усвідомлена європейськими країнами задовго до сучасних тенденцій демократичного врядування, що підтверджує послідовність розвитку адміністративного права в Європі та його орієнтацію на захист прав особи від неправомірного втручання держави, що безумовно важливо для усвідомлення та вивчення в межах вітчизняної правової доктрини, особливо в умовах євроінтеграції.

У преамбулі цього міжнародно-правового документу наголошується на необхідності того, щоб у всіх державах-членах були встановлені загальні принципи для сприяння захисту прав, свобод та інтересів фізичних чи юридичних осіб від свавілля чи будь-якого іншого неналежного використання дискреційних повноважень, не перешкоджаючи в той же час досягненню адміністративними органами мети, для якої повноваження було надано¹⁵⁹.

Наведене формулювання преамбули Рекомендації № R (80) 2 відображає баланс між двома ключовими аспектами дискреційних повноважень:

1) гарантуванням правового захисту осіб від свавільних чи непрозорих рішень адміністративних органів;

¹⁵⁹ The European Code Of Police Ethics. Recommendation Rec (2001) 10 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 September 2001 and explanatory memorandum. URL: <https://rm.coe.int/the-european-code-of-police-ethics-pdf/1680b003e0>

2) збереженням функціональності та ефективності адміністративного врядування, адже дискреційні повноваження надаються саме для досягнення конкретних цілей, визначених законом.

Такий підхід свідчить про те, що в європейській правовій традиції дискреція розглядається не як абсолютна свобода дій, а як обмежена правовими рамками компетенція, реалізація якої повинна відповідати принципам правовладдя, легітимності, пропорційності та належного врядування (ураховуючи сучасний стан розвитку європейського правознавства).

Формулювання «не перешкоджаючи в той же час досягненню адміністративними органами мети» підкреслює, що жорсткі обмеження дискреції не повинні перешкоджати ефективному виконанню адміністративних функцій, що означає, що контроль за дискрецією має бути не надмірним, а спрямованим на запобігання зловживанням, що відповідає концепції контрольованої адміністративної дискреції.

Відтак, преамбула документа окреслює концептуальну основу сучасного підходу до дискреційних повноважень у публічному управлінні, яка залишається актуальною для адміністративного права європейських держав, зокрема й України.

До цього слід також додати, що наводячи дефініцію дискреційних повноважень, суб'єкт прийняття аналізованого документа вказує: «Термін «дискреційні повноваження» означає повноваження, які залишають адміністративному органу певний ступінь свободи щодо рішення, яке має бути прийняте, дозволяючи йому вибрати з-поміж кількох юридично прийнятних рішень те, яке він вважає найбільш прийнятним»¹⁶⁰.

Наголосимо, що у цьому визначенні не йдеться про повну свободу розсуду, на чому й ми акцентували увагу, вказуючи на неправильне сприйняття дискреції. Крім того, у нормативній дефініції

¹⁶⁰ The European Code Of Police Ethics. Recommendation Rec (2001) 10 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 September 2001 and explanatory memorandum. URL: <https://rm.coe.int/the-european-code-of-police-ethics-pdf/1680b003e0>

також не вказується, що розсуд є правом суб'єкта владних повноважень. На цьому аспекті ми також вище зосередили увагу, доводячи неправильність підходу з розуміння дискреції як окремого права суб'єкта влади.

І ще один аспект, на який варто звернути увагу – це обмеженість вибору можливого варіанту поведінки суб'єкта владних повноважень, зокрема запропонованими законодавством варіантами.

Узагальнюючи, наведемо такі ключові аспекти визначення дискреційних повноважень:

1) свобода розсуду – адміністративний орган не зобов'язаний ухвалювати лише єдине рішення, а має альтернативи, кожна з яких є законною;

2) юридичні межі – вибір обмежується виключно юридично прийнятними рішеннями, що підкреслює неможливість свавільного чи довільного використання дискреції;

3) оцінювальний характер повноваження – суб'єкт наділений правом самостійно визначати найбільш доцільне рішення, виходячи з конкретних обставин.

У аналізованому документі зазначаються також базові засади здійснення адміністративного розсуду. Загалом ці вимоги відображають основоположні принципи належного врядування та правовладдя, забезпечуючи справедливість, передбачуваність і пропорційність у діяльності адміністративних органів. Вони спрямовані на запобігання свавіллю та неналежному використанню дискреційних повноважень, що є ключовим для захисту прав осіб. Особливу увагу приділено об'єктивності, рівності перед законом та обґрунтованості адміністративних рішень, що відповідає європейським стандартам. У такий спосіб встановлюється баланс між дискрецією та її правовими межами, що гарантує ефективне, але не довільне публічне управління.

Не можемо оминати увагою і закріплений у Рекомендації № R (80) 2 процедурний принцип, відповідно до якого коли адміністративний орган, здійснюючи дискреційні повноваження, відступає від

загальної адміністративної вказівки таким чином, що негативно впливає на права, свободи чи інтереси відповідної особи, останню повідомляють про причини такого рішення. Це робиться шляхом зазначення причин в акті або шляхом повідомлення їх, на її прохання, зацікавленій особі в письмовій формі протягом розумного строку¹⁶¹.

Цей процедурний принцип відіграє важливу роль у забезпеченні прозорості та підзвітності адміністративних рішень, які ухвалюються за допомогою дискреційних повноважень. Він передбачає, що особа, на права чи інтереси якої впливає таке рішення, має отримати чітке роз'яснення мотивів, що підвищує довіру до публічного управління та сприяє запобіганню свавільного використання дискреції.

Крім того, ця вимога відповідає загальним європейським стандартам належного адміністративного провадження, зокрема праву особи на обґрунтоване рішення. Встановлення обов'язку щодо зазначення причин у письмовій формі також надає особі можливість ефективного оскарження такого рішення в адміністративному чи судовому порядку, що є ключовим елементом процедурних гарантій прав особи.

Водночас, не зважаючи на таке закріплення важливості контролю, у Рекомендаціях № R (80) 2 окремий розділ присвячений питанням контролю. Згадаємо зокрема положення про те, що акт, вчинений на виконання дискреційних повноважень, підлягає контролю на його законність судом або іншим незалежним органом.

Означена норма відображає ключовий принцип правовладдя, згідно з яким будь-яке використання дискреційних повноважень має залишатися в межах закону та підлягати ефективному контролю. Важливо, що контроль за такими актами може здійснювати не лише суд, а й інші незалежні органи, що забезпечує різнорівневу систему перевірки та додаткові гарантії від свавілля адміністративних органів.

¹⁶¹ The European Code Of Police Ethics. Recommendation Rec (2001) 10 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 September 2001 and explanatory memorandum. URL: <https://rm.coe.int/the-european-code-of-police-ethics-pdf/1680b003e0>

Водночас важливо відзначити, що контроль за дискреційними рішеннями охоплює не лише формальну відповідність закону, а й перевірку належного використання повноважень, тобто відповідність меті, принципам пропорційності, неупередженості та рівності перед законом. Це свідчить про комплексний підхід європейських стандартів до регулювання дискреції, що включає не лише правила прийняття рішень, а й механізми їх оскарження та перегляду, спрямовані на посилення правових гарантій особи.

Окрім Рекомендації № R (80) 2 Комітету Міністрів Ради Європи, на рівні Європейського Союзу існують й інші документи, що стосуються дискреційних повноважень адміністративних органів. Зокрема, згадаємо Рекомендації CM/Rec (2007) 7 «Щодо належного адміністрування», відповідно до положень яких органи державної влади діють відповідно до закону. Вони не повинні вживати свавільних заходів, навіть якщо вони здійснюються через розсуд¹⁶².

Як бачимо, наведене положення продовжує традицію сприйняття розсуду як такого способу здійснення повноважень, що обмежений певними чинниками й не передбачає ототожнення дискреції з свободою дій суб'єкта владних повноважень. Наведений припис також узгоджується із загальноєвропейським підходом, згідно з яким дискреційні повноваження мають застосовуватися у межах правової визначеності та підлягають контролю на предмет їхньої відповідності меті, для якої вони були надані.

У документі, при характеристиці принципу законності також відзначається те, що виконання повноважень допускається лише за наявності встановлених фактів та правових підстав, що надають таке право, і виключно для досягнення визначеної законодавством мети.

Наведене підкреслює необхідність дотримання правових меж при здійсненні дискреційних повноважень, що виключає свавільне або довільне їх використання. Відповідно, розсуд

¹⁶² Recommendation CM/Rec (2007) 7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. URL: <https://rm.coe.int/16807096b9>

адміністративного органу не є абсолютним, а завжди співвідноситься з принципами обґрунтованості, пропорційності та правової визначеності. Як ми вже неодноразово вказували, такий підхід спрямований на запобігання зловживанням владою та забезпечення ефективного захисту прав осіб у правових відносинах з органами публічної влади.

Відзначимо, що аналіз наведених положень дозволяє погодитись з інтерпретацією розсуду, що вказується є посібнику щодо принципів адміністративного права: «Під «дискреційними повноваженнями» потрібно розуміти повноваження, що надають органу публічної влади певний ступінь дискреційності щодо суті рішень, які він уповноважений ухвалювати, надаючи йому змогу обирати з кількох юридично прийнятних рішень найбільш, на його думку, прийнятне»¹⁶³. Так, знову наголосимо, що йдеться про сприйняття дискреції не як окремого повноваження. Натомість дискреція розглядається як спосіб реалізації наданих законом повноважень, що обмежений правовими та процедурними рамками. Така інтерпретація розсуду узгоджується з загальним підходом до належного адміністрування, відповідно до якого дискреційні рішення не можуть бути свавільними чи необґрунтованими, а мають прийматися у спосіб, що забезпечує баланс між інтересами держави та приватних осіб.

Окрема норма Рекомендацій СМ/Рес (2007) 7 стосується принципу пропорційності. У аспекті предмету регулювання цих рекомендацій пропорційність передбачає, що органи державної влади вживають заходи, які обмежують права чи інтереси приватних осіб, лише у випадках, якщо це необхідно та лише в обсязі, необхідному для досягнення поставленої мети. Здійснюючи свій розсуд, вони повинні підтримувати належний баланс між будь-якими

¹⁶³ Адміністрування і ви. Принципи адміністративного права у відносинах між особами та органами публічної влади. URL: <https://rm.coe.int/handbook-administration-and-you/1680a06311>

негативними наслідками, які їхнє рішення має для прав або інтересів приватних осіб, і метою, яку вони переслідують. Будь-які вжиті ними заходи не повинні бути надмірними¹⁶⁴.

Цей підхід відображає усталену європейську традицію правового регулювання, де пропорційність виступає не просто як формальний критерій, а як ефективний інструмент захисту від зловживань владою. Зобов'язання державних органів дотримуватись цього принципу є гарантією того, що адміністративне рішення не лише відповідатиме меті законодавства, а й мінімізуватиме втручання у сферу прав приватних осіб. Такий підхід також забезпечує передбачуваність адміністративної діяльності, оскільки дозволяє оцінювати правомірність конкретних рішень з точки зору їхньої необхідності та співмірності.

Додамо, що аналізовані Рекомендації СМ/Rec (2007) 7 містять й інші положення, які ми вище розглядали як ті фактори, що впливають на дискрецію, визначаючи її межі. Йдеться і про вимогу юридичної визначеності, й про відкритість, й необхідність розгляду справи протягом розумного строку та ін¹⁶⁵.

Ці положення формують цілісну концепцію належного адміністрування, у межах якої дискреція розглядається не як абсолютна свобода дій, а як інструмент, обмежений вказаними принципами. Вимога юридичної визначеності забезпечує передбачуваність адміністративних рішень, що є важливим для захисту прав осіб, які взаємодіють з органами влади. Принцип відкритості сприяє підзвітності та контролю за адміністративною діяльністю, знижуючи ризики свавільного застосування дискреційних повноважень. Нарешті, зобов'язання щодо розгляду справи у розумний строк гарантує ефективність правового захисту, що особливо важливо у сферах, де зволікання може призвести до порушення прав чи законних інтересів осіб.

¹⁶⁴ Recommendation CM/Rec (2007) 7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. URL: <https://rm.coe.int/16807096b9>

¹⁶⁵ Там само.

Крім того, у практиці Суду справедливості Європейського Союзу питання дискреційних повноважень розглядаються в контексті забезпечення належного адміністрування та захисту прав осіб. Наприклад, у рішеннях цього Суду підкреслюється, що «право на належне адміністрування, закріплене в статті 41 Хартії основних прав Європейського Союзу, включає обов'язок адміністрації діяти уважно та обережно, а невиконання цього обов'язку може становити порушення норми права, покликані надавати права особам»¹⁶⁶.

Розглядаючи судову практику, не можемо оминати увагою і діяльність Європейського суду з прав людини. Так, зважаючи на те, що питання необмежених повноважень значною мірою характеризує недемократичне правління, то наведемо окремі положення з рішення страсбурзького суду у справі *Lashmankin and Others* проти росії (йдеться про справу щодо обмежень прав людини, які накладались адміністративними органами щодо заборони проведення мирних зібрань). Суд відзначив у цій справі, що російська правова система не дозволяла отримати судовий перегляд відмови органів влади погодити місце, час або спосіб проведення публічного заходу до його запланованої дати. Крім того, обсяг судового перегляду обмежувався перевіркою законності пропозиції змінити місце, час або спосіб проведення публічного заходу і не включав жодної оцінки його «необхідності» та «пропорційності». Дійсно, широта дискреційних повноважень виконавчої влади є такою, що ймовірно буде важко, якщо не неможливо, довести, що будь-яка пропозиція змінити місце, час або спосіб проведення публічного заходу є незаконною або не «добре обґрунтованою»¹⁶⁷.

¹⁶⁶ Рішення Суду справедливості ЄС (П'ята Палата) від 11 січня 2024 року, *Planistat Europe and Charlot v. Commission*, C-363/22 P. Верховний Суд. Огляд практики Суду справедливості Європейського Союзу. Рішення за січень 2024 року. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/oglyady/Oglyad_Sud_ES_01_2024.pdf

¹⁶⁷ *Case of Lashmankin and Others v. Russia*. Applications no. 57818/09 and 14 others. 7 February 2017. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-170857>

Окрім цього було також відзначено, що існує явний ризик свавілля у наданні такого широкого та необмеженого розсуду органам виконавчої влади. Існує ризик того, що таке широко сформульоване повноваження може бути свавільно використано проти організаторів та учасників публічних зібрань, що порушує статті 10 та/або 11 Конвенції. Дійсно, ця справа показує, що вищевказані повноваження часто використовуються у свавільний та дискримінаційний спосіб. У ньому наведено численні приклади ситуацій, коли опозиційним групам, правозахисникам чи активістам за права геїв не дозволяли збиратися в центральному місці й вимагали виїхати на околицю міста на тій підставі, що вони можуть перешкоджати руху транспорту, заважати повсякденному життю громадян або становити загрозу безпеці, і їх розганяли й заарештовували, якщо вони відмовлялися виконувати вимоги, у той час як проурядовим публічним заходам дозволялося проводити в тому самому місці, трафіку, незважаючи на негаразди в повсякденному житті та ризики для безпеки¹⁶⁸.

Таким чином, на рівні Європейського Союзу існують нормативні приписи та судова практика, що регулюють питання здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами, спрямовані на забезпечення правової визначеності та захисту прав осіб від можливих зловживань.

3.2 Моделі обмеження дискреції поліції у правопорядках Польщі та Румунії

Вище ми висвітлили особливості правового регулювання адміністративної дискреції в державах, що уособлюють два підтипи романо-германського типу правової системи – Федеративній Республіці Німеччини та Франції. У цьому ж підрозділі ми зосередимо увагу на інших європейських державах – Польщі та Румунії.

¹⁶⁸ Case of Lashmankin and Others v. Russia. Applications no. 57818/09 and 14 others. 7 February 2017. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-170857>

Одразу слід наголосити на тому, що вибір правопорядків Польщі та Румунії для спеціального аналізу моделей обмеження дискреції поліції зумовлений сукупністю науково обґрунтованих критеріїв, які мають безпосереднє значення для дослідження правового регулювання дискреції в діяльності Національної поліції України в умовах реалізації вимог принципу верховенства права.

По-перше, обидві держави (як і попередні) належать до континентальної правової традиції, що забезпечує порівнянність їхніх підходів до правового регулювання діяльності поліції з українською моделлю. Наведене дає змогу аналізувати дискрецію як інструмент реалізації повноважень у межах публічно-правових відносин, спираючись на схожі концептуальні засади адміністративного права, зокрема щодо принципів законності, пропорційності та підзвітності органів публічної влади.

По-друге, Польща та Румунія є державами-членами Європейського Союзу, які пройшли етап системної трансформації органів правопорядку у постсоціалістичний період. Їхній досвід є показовим з огляду на поступовий перехід від домінування формально-легалістського підходу до правового регулювання дискреції до моделі, зорієнтованої на стандарти верховенства права, судовий контроль та захист людських прав. У цьому контексті особливого значення набуває адаптація національного законодавства та практики діяльності поліції до вимог права Європейського Союзу і практики Європейського суду з прав людини.

По-третє, правопорядки Польщі та Румунії відображають різні моделі інституційного та процедурного обмеження дискреції поліції, що дозволяє виявити як спільні тенденції, так і відмінності у підходах до визначення меж адміністративного розсуду. У Польщі акцент зроблено на детальне нормативне регулювання поліцейських повноважень та розвинуті механізми судового контролю, тоді як у Румунії важливу роль відіграє поєднання законодавчого регулювання з активною судовою інтерпретацією стандартів пропорційності та необхідності втручання. Така компаративна перспектива

дає змогу комплексно оцінити ефективність різних способів стримування дискреції та запобігання свавільному правозастосуванню.

По-четверте, досвід цих держав є практично релевантним для України, оскільки вони перебували в подібних соціально-правових умовах реформування системи публічної влади, зокрема поліції, та стикалися з аналогічними викликами щодо забезпечення балансу між ефективністю правоохоронної діяльності та дотриманням людських прав. Наведене створює підґрунтя для критичного осмислення можливостей імплементації окремих елементів польської та румунської моделей правового регулювання дискреції в український правопорядок з урахуванням національних особливостей.

Відтак, звернення до досвіду Польщі та Румунії у межах цього підрозділу нашого дослідження є методологічно виправданим і науково доцільним, оскільки дозволяє поглибити компаративний аналіз європейських моделей обмеження дискреції поліції, конкретизувати напрями вдосконалення правового регулювання в Україні та обґрунтувати шляхи посилення правовладдя у діяльності Національної поліції.

Правове регулювання дискреції поліції у Республіці Польща. Правове регулювання дискреції поліції у Республіці Польща характеризується системним підходом до визначення меж адміністративного розсуду органів публічної влади та чіткою орієнтацією на стандарти верховенства права, сформовані як на конституційному, так і на законодавчому та судово-доктринальному рівнях. Польська модель є показовою з огляду на поєднання детального нормативного регулювання поліцейських повноважень із розвинутими механізмами судового контролю за реалізацією дискреційних рішень.

Наголосимо, що адміністративний розсуд, зокрема і поліції, у Польщі є невід'ємним елементом функціонування органів правопорядку, що ґрунтується на конституційних принципах та детальному законодавчому регулюванні. Польська модель дискреційних повноважень поліції формувалася в умовах трансформації від соціалістичної до демократичної правової системи після

1989 року, що зумовило особливу увагу законодавця до балансування між ефективністю правоохоронної діяльності та захистом прав людини.

Відзначимо, що конституційною основою дискреції поліції є ст. 7 Конституції Польщі, яка закріплює принцип зв'язаності органів публічної влади правом¹⁶⁹. Зазначена конституційна норма визначає, що дискреційні повноваження поліції не є свавіллям, а обмеженою законом свободою вибору в межах правового поля. Конституційний Трибунал Польщі неодноразово підкреслював, що дискреція має здійснюватися з дотриманням принципів пропорційності (ч. 3 ст. 31 Конституції Польщі) та недискримінації (ст. 32 Конституції Польщі).

Загалом, фундаментальні межі дискреції поліції в Польщі закріплені на рівні таких норм Конституції Республіки Польща:

- ст. 2, яка проголошує Польщу демократичною правовою державою (*państwo prawne*), що в польській доктрині інтерпретується як вимога дотримання принципів правової визначеності, пропорційності та заборони свавілля;
- ст. 7, відповідно до якої органи публічної влади діють на підставі та в межах права (*prawa*);
- ст. 31 (ч. 3), яка встановлює загальні критерії допустимості обмеження прав і свобод, зокрема вимоги необхідності, пропорційності та відповідності демократичному суспільству;
- ст. 32, яка закріплює принцип рівності у правах¹⁷⁰.

У сукупності ці положення формують конституційну модель, за якої дискреція поліції розглядається не як свобода вибору за власним розсудом, а як обмежена правом можливість вибору способу реалізації повноважень, спрямована на досягнення легітимної мети за умови дотримання стандартів правовладдя.

¹⁶⁹ Конституція Польської Республіки. URL: <https://pravo.org.ua/books/konstytutsiya-polskoyi-respubliki/>

¹⁷⁰ Там само.

Ключовим нормативно-правовим актом, що регулює досліджувані відносини, є Закон про поліцію від 6 квітня 1990 року (*ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*), яка визначає правові, організаційні та функціональні основи діяльності Поліції Республіки Польща. Особливістю цього правового акту є достатньо високий рівень деталізації поліцейських повноважень, що суттєво звужує простір для невизначеної дискреції.

Ст. 1 цього закону встановлює, що поліція є озброєним формуванням, призначеним для служіння суспільству і захисту безпеки людей та підтримання публічного порядку¹⁷¹. Саме ця мета створює простір для дискреційного розсуду в конкретних ситуаціях.

Наголосимо, що системний аналіз нормативних приписів цього нормативно-правового акту (*Ustawa o Policji*) дозволяє зробити висновок про те, що закон закріплює:

- чітко визначені завдання поліції (захист безпеки людей, охорона громадського порядку, запобігання правопорушенням тощо);
- вичерпні переліки заходів, які можуть застосовуватися поліцією;
- спеціальні умови застосування примусових заходів і вогнепальної зброї (з урахуванням принципів необхідності та пропорційності).

При цьому важливим елементом польської моделі є те, що законодавець свідомо уникає формулювань, які надають поліції «абсолютну свободу оцінки», натомість закріплює альтернативні варіанти дій, кожен із яких пов'язаний з конкретними фактичними та юридичними підставами. Таким чином, дискреція реалізується у межах заздалегідь визначених нормативних меж.

Ст. 15 аналізованого правового акту надає поліцейським широкі дискреційні повноваження щодо превентивних заходів. Зокрема, поліцейський може видавати обов'язкові розпорядження особам,

¹⁷¹ *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19900300179>

які своєю поведінкою порушують публічний порядок, загрожують життю або здоров'ю людей чи майну. Законодавець свідомо уникає вичерпного переліку ситуацій, залишаючи простір для професійної оцінки конкретних обставин¹⁷².

Доволі важливим є припис, закріплений у ст. 16 Закону про поліцію, який регулює застосування безпосереднього примусу. Норма встановлює, що поліцейський може застосувати безпосередній примус, якщо інші засоби виявилися неефективними або їх застосування є недоцільним¹⁷³. Означене нормативне положення є класичним прикладом регульованої дискреції – законодавець визначає межі (необхідність та пропорційність), але залишає оцінку ефективності та доцільності на розсуд поліцейського.

Детальна регламентація порядку застосування вказаних заходів передбачена окремим законодавчим актом, який встановлює градацію застосування примусу залежно від рівня загрози¹⁷⁴. Додамо, що згідно зі ст. 1 цього Закону, означений акт установлює: перелік інструментів безпосереднього примусового впливу, що використовуються уповноваженими суб'єктами, визначеними статтею 2; підстави та обставини використання таких інструментів, а також вогнепальної зброї; засадничі вимоги щодо використання заходів безпосереднього примусу і вогнепальної зброї; порядок дій, що передують застосуванню та здійснюються після використання відповідних засобів; правила фіксації фактів використання заходів безпосереднього примусу та вогнепальної зброї¹⁷⁵.

Відзначимо, що звернення до положень кількох законодавчих актів зумовлене не лише потребою коректного відтворення нормативного

¹⁷² Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19900300179>

¹⁷³ Там само.

¹⁷⁴ Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej. URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/srodki-przymusu-bezposredniego-i-bron-palna-17996936>

¹⁷⁵ Там само.

масиву, а й прагненням продемонструвати цілісність, внутрішню узгодженість і структурованість правового регулювання поліцейських повноважень у Республіці Польща. Такий підхід свідчить про свідоме розмежування сфер компетенції, чітке визначення меж дискреції поліції та докладну регламентацію як підстав, так і процедур реалізації владних повноважень. У сукупності це дозволяє мінімізувати ризики довільного втручання, забезпечити передбачуваність правозастосування та створити належні гарантії від зловживань з боку поліцейських органів, що є принципово важливим у контексті забезпечення людських прав і дотримання стандартів правовладдя.

Окреме значення має застосування до діяльності поліції положень Кодексу адміністративного провадження Польщі (*Kodeks postępowania administracyjnego*¹⁷⁶), який містить загальні правила прийняття адміністративних рішень, зокрема:

- обов'язок діяти з урахуванням публічного інтересу та законних інтересів особи;
- вимогу мотивування рішень;
- принцип пропорційності та належного врядування.

Наведені положення поширюються і на ті випадки, коли поліція реалізує дискреційні повноваження в адміністративно-правовій формі.

У цьому контексті співвідношення норм Закону Республіки Польща «Про поліцію» та норм Кодексу адміністративного провадження (*Kodeks postępowania administracyjnego*) доцільно розглядати крізь призму класичної конструкції *lex specialis derogat legi generali*. Закон про поліцію виступає спеціальним нормативним актом, який визначає завдання, компетенцію та особливі умови реалізації владних повноважень поліції, зокрема у сфері застосування адміністративного розсуду. Саме цей закон окреслює допустимі варіанти поведінки поліцейського органу, встановлює підстави

¹⁷⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.
URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19600300168>

для втручання у сферу прав та інтересів осіб, а також визначає межі використання примусових заходів. Водночас, його норми, як правило, не регулюють повністю процедуру ухвалення індивідуальних адміністративних рішень, залишаючи поза увагою низку процесуальних гарантій.

Натомість Кодекс адміністративного провадження виконує функцію загального процесуального регулятора, який поширюється на всі адміністративні органи, у тому числі й на поліцію, у тій мірі, в якій спеціальним законом не встановлено іншого. Його норми забезпечують процедурне «обрамлення» реалізації дискреційних повноважень, закріплюючи вимоги до мотивування рішень, врахування публічного інтересу та законних інтересів приватних осіб, дотримання принципів пропорційності, довіри до держави та належного врядування тощо. Так, згадаємо, що відповідно до ст. 7 цього Кодексу «під час провадження органи державного управління охороняють верховенство права та за власною ініціативою або на вимогу сторін вживають усіх необхідних заходів для всебічного з'ясування фактичних обставин та вирішення справи, враховуючи суспільні інтереси та законні інтереси громадян»¹⁷⁷.

Відтак, дискреція поліції в польському правопорядку реалізується не поза процедурою, а в межах чітко визначеного адміністративного процесу, що істотно обмежує ризики її довільного застосування. Навіть у тих випадках, коли Закон про поліцію надає органу можливість вибору між кількома варіантами дії або рішення, цей вибір підлягає оцінці з погляду його відповідності загальним принципам адміністративного провадження, закріпленим у Кодексі.

З огляду на означене, співвідношення спеціальних і загальних норм не означає автономності поліції у сфері дискреції, а, навпаки, інтегрує поліцейський розсуд у загальну систему адміністративного права, у межах якої будь-яке дискреційне рішення повинно бути

¹⁷⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.
URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19600300168>

юридично обґрунтованим, процедурно коректним і підконтрольним суду. Саме така модель співвідношення спеціального та загального регулювання виступає важливою гарантією реалізації принципу правовладдя та запобігання свавільному втручання у сферу людських прав.

Не можна залишити поза увагою і припис, закріплений у ст. 9 Кодексу адміністративного провадження Республіки Польща, відповідно до якого органи державного управління зобов'язані належним чином та вичерпно інформувати сторони про фактичні й правові обставини, що можуть вплинути на визначення їхніх прав та обов'язків, а також забезпечувати, щоб учасники адміністративного провадження не зазнавали шкоди внаслідок незнання закону¹⁷⁸.

Зазначена норма має важливе значення для розуміння меж реалізації дискреційних повноважень поліції, оскільки трансформує адміністративний розсуд із внутрішнього управлінського інструменту у процесуально прозору діяльність, орієнтовану на захист законних інтересів особи. Обов'язок інформування та надання роз'яснень фактично покладає на поліцію додаткові позитивні вимоги щодо поведінки у адміністративному провадженні, які істотно звужують простір для довільного вибору рішення.

У контексті дискреції наведене означає, що поліція не може обмежитися формальним посиланням на надані їй повноваження або на власну оцінку ситуації. Натомість вона зобов'язана розкрити адресатові адміністративного рішення логіку свого розсуду, пояснити правові підстави можливих варіантів дій і фактичні обставини, які були взяті до уваги під час ухвалення рішення. Такий підхід підвищує передбачуваність адміністративної діяльності та створює умови для ефективного оскарження дискреційних рішень у разі їх неправомірності.

Крім того, припис ст. 9 Кодексу адміністративного провадження виконує важливу гарантійну функцію у механізмі судового

¹⁷⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19600300168>

контролю за дискрецією поліції. Неналежне інформування сторін або відсутність необхідних роз'яснень може розглядатися судами як істотне порушення адміністративної процедури, що саме по собі є підставою для визнання дискреційного рішення незаконним незалежно від його матеріальної обґрунтованості.

Відтак, зазначена норма посилює процедурні межі адміністративного розсуду, інтегруючи принципи добросовісності, правової визначеності та довіри до держави у практику діяльності поліції. У ширшому контексті наведене свідчить про те, що в польському правопорядку дискреція поліції функціонує не як привілей органу влади, а як юридично та процедурно обумовлений спосіб реалізації повноважень, підпорядкований вимогам верховенства права та орієнтований на недопущення порушення людських прав.

Відзначимо також, що у сфері кримінального переслідування польське законодавство традиційно дотримується вимог принципу верховенства права через положення, закріплені в ст. 2 Кримінально-процесуального кодексу¹⁷⁹. Проте навіть у цій жорстко регламентованій сфері існує простір для дискреції.

Ч. 1 ст. 308 Кримінально-процесуального кодексу Польщі передбачає, що у межах, необхідних для забезпечення слідів та доказів злочину від їх втрати, спотворення або знищення, прокурор або поліція можуть у будь-якому випадку, у випадках, що не підлягають зволіканню, до винесення рішення про порушення розслідування або дізнання, проводити процесуальні дії в необхідному обсязі¹⁸⁰. Як бачимо, наведена норма надає дискреційне повноваження відповідним органам.

Значний дискреційний простір існує при застосуванні ст. 244 Кримінально-процесуального кодексу Польщі, який дозволяє затримання особи підозрюваної у вчиненні злочину при наявності обґрунтованої побоюваності, що вона переховуватиметься,

¹⁷⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego.
URL: <https://lexlege.pl/kodeks-postepowania-karnego/>

¹⁸⁰ Там само.

перешкоджатиме провадженню або вчинить новий злочин. Оцінка «обґрунтованості побоювань» є класичним прикладом правозастосовчої дискреції¹⁸¹.

Загалом польське адміністративне право розглядає принцип пропорційності як фундаментальне обмеження дискреції, що знаходить відображення в нормах вказаних вище нормативних актів, які передбачають, що адміністративні органи повинні діяти з належною старанністю для забезпечення швидкого та ефективного провадження.

Норми польського законодавства забороняють зловживання правом. У поліцейській діяльності така норма передбачає, зокрема, що дискреційні повноваження не можуть використовуватися для досягнення цілей, відмінних від передбачених законом, а будь-яке обмеження конституційних прав громадян поліцією повинно відповідати меті, визначеній у законі.

Теорія “*détournement de pouvoir*” (зловживання владою), запозичена з французького адміністративного права, знайшла відображення в польській судовій практиці. Воеводські адміністративні суди систематично скасовують поліцейські рішення, якщо встановлюється, що дискреційні повноваження були використані з іншою метою, ніж передбачена законом.

Наголосимо, що визначальною рисою польської моделі є активна роль адміністративних судів у формуванні стандартів допустимої дискреції. Практика Воеводських адміністративних судів та Верховного адміністративного суду Польщі ґрунтується на тезі, що наявність дискреційних повноважень не звільняє орган публічної влади від обов'язку обґрунтовувати своє рішення.

Система адміністративних судів Польщі, встановлена Законом про організацію адміністративних судів¹⁸², здійснює конт-

¹⁸¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego. URL: <https://lexlege.pl/kodeks-postepowania-karnego/>

¹⁸² Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20021531269/U/D20021269Lj.pdf>

роль за законністю дій поліції. Приписи цього Закону передбачають, що адміністративні суди розглядають скарги на діяльність поліції в адміністративній сфері. Суд скасовує рішення при порушенні права матеріального в ступені, що міг вплинути на результат справи. Відповідно до сформованої судової доктрини контролю дискреції, згідно з якою суд не підміняє орган у здійсненні дискреції, але перевіряє дотримання меж дискреційного розсуду.

Судовий контроль у Польщі охоплює:

- перевірку дотримання меж повноважень;
- оцінку відповідності рішення принципу пропорційності;
- перевірку відсутності свавілля, навіть за формальної законності дій поліції.

У цьому контексті дискреція розглядається судами не як «зона, вільна від контролю», а як простір підвищених вимог до обґрунтованості та мотивованості рішень.

У польській адміністративно-правовій доктрині дискреція (*uznanie administracyjne*) традиційно трактується як виняток із загального правила зв'язаності адміністративного органу законом, що підлягає вузькому тлумаченню. Науковці наголошують, що дискреція є допустимою лише за умови:

- чіткого нормативного закріплення;
- визначеності цілей, заради яких вона надається;
- можливості ефективного судового контролю.

Важливо підкреслити, що польська доктрина послідовно відмежовує дискрецію від свавілля, підкреслюючи, що будь-яке рішення поліції має залишатися раціонально обґрунтованим і юридично перевірюваним.

Такий підхід мінімізує ризики свавільного правозастосування та створює належні умови для балансу між ефективністю поліцейської діяльності та захистом людських прав, що надає польському досвіду особливої цінності для його критичного осмислення та можливого використання в процесі вдосконалення правового регулювання діяльності Національної поліції України.

Наголосимо також на тому, що Польща як член Ради Європи імплементувала European Code of Police Ethics (Європейський кодекс поліцейської етики). Положення останнього знайшли відображення в кодексі професійної етики поліцейського¹⁸³. Кодекс встановлює етичні межі дискреції, вимагаючи від поліцейських діяти чесно, неупереджено та з повагою до гідності людини. Хоча кодекс не має формально юридичної сили, порушення його норм може бути підставою для дисциплінарної відповідальності.

Узагальнюючи, слід констатувати, що польська модель правового регулювання дискреції поліції ґрунтується на поєднанні: конституційно закріпленого принципу правовладдя; детального законодавчого регулювання повноважень поліції; розвинутого судового контролю; усталеної доктринальної традиції вузького тлумачення дискреції.

Водночас, критичний аналіз польської моделі дозволяє виявити наступну проблему: надмірна фрагментарність нормативного регулювання – дискреційні повноваження розпорозені по численних законах і підзаконних актах, що ускладнює їх системне застосування.

Правове регулювання дискреції поліції у Румунії. Правове регулювання дискреції поліції у Румунії формується в межах континентальної правової традиції та характеризується поєднанням законодавчо визначених повноважень органів публічної безпеки з активною роллю судової влади у встановленні меж адміністративного розсуду. На відміну від моделей, у яких ключовий акцент робиться на детальну нормативну регламентацію, румунський підхід значною мірою спирається на конституційні принципи, адміністративно-процесуальні гарантії та судову інтерпретацію стандартів верховенства права.

Дискреція поліції у Румунії формувалася в контексті складної трансформації від тоталітарної системи безпеки до демократичної

¹⁸³ Zasady etyki zawodowej policjanta. URL: <https://ksp.policja.gov.pl/wrd/aktualnosci/122258,ZASADY-ETYKI-ZAWODOWEJ-POLICJANTA.html>

правоохоронної моделі після революції 1989 року. Румунська модель дискреційних повноважень відображає унікальне поєднання романо-германської правової традиції, посткомуністичної спадщини та інтенсивної європеїзації правової системи в процесі інтеграції до Європейського Союзу (2007 рік).

Базові межі дискреції поліції у Румунії закріплені в Конституції Румунії 1991 року. Передусім ідеться про:

– ст. 1, яка проголошує Румунію демократичною і правовою державою (*stat de drept*), що в румунській доктрині розглядається як конституційна вимога підпорядкування діяльності органів публічної влади принципам правової визначеності, пропорційності та заборони свавілля;

– ст. 21, яка гарантує ефективний доступ до правосуддя, що має безпосереднє значення для оскарження дискреційних рішень поліції;

– ст. 53, яка встановлює умови допустимості обмеження основоположних прав і свобод, зокрема вимоги законності, необхідності, пропорційності та тимчасовості таких обмежень¹⁸⁴.

Так, остання стаття передбачає положення, що встановлюють суворі межі, за яких держава має право обмежувати права людини. Узагальнено ці правила можна звести до чотирьох принципів:

1) принцип законності: будь-яке обмеження можливе виключно на підставі закону, а не за рішенням окремого чиновника;

2) вичерпний перелік підстав: права можна обмежувати лише з конкретною метою – наприклад, заради національної безпеки, боротьби зі злочинністю, захисту здоров'я населення або під час природних катастроф;

3) принцип пропорційності та необхідності: обмеження має бути «крайнім заходом», адекватним загрози; воно не може бути надмірним стосовно проблеми, яку намагаються вирішити;

4) збереження суті права: держава не має права запроваджувати такі обмеження, які фактично повністю скасовують чи анулюють

¹⁸⁴ Constituția României. URL: <https://www.constitutiaromaniei.ro/>

право як таке. Також заборонена будь-яка дискримінація при застосуванні цих заходів.

У сукупності ці положення формують конституційні межі, в межах якої дискреція поліції визнається допустимою лише як функціонально зумовлений інструмент реалізації повноважень, підпорядкований вимогам правовладдя та орієнтований на захист людських прав.

Ключовим нормативним актом, що визначає статус, завдання та повноваження поліції, є Закон № 218/2002 «Про організацію та функціонування Румунської поліції» (Legea nr. 218/2002). Указаний закон закріплює загальні напрями діяльності поліції, її компетенцію та основні інструменти впливу, водночас не завжди детально регламентуючи порядок реалізації окремих повноважень, що об'єктивно створює простір для адміністративного розсуду¹⁸⁵.

Згадаємо зокрема, ст. 1 вказаного законодавчого акту, яка передбачає, що поліція забезпечує публічний порядок та спокій. Законодавець свідомо використовує оціночні поняття «порядок» та «публічний спокій», що передбачає необхідність професійної оцінки конкретної ситуації.

Особливістю румунської моделі є те, що дискреція поліції формується не через широкі оціночні повноваження, а через поєднання загальних законодавчих формулювань із суворими вимогами до цілей і результатів втручання. Закон № 218/2002 прямо орієнтує діяльність поліції на:

- запобігання правопорушенням;
- захист громадської безпеки;
- забезпечення прав і свобод осіб.

Доволі важливою є ст. 19 означеного Закону, яка регулює повноваження щодо перевірки документів особи. Вказана норма встановлює, що поліцейський може вимагати пред'явлення документів,

¹⁸⁵ Legea nr. 218 din 23 aprilie 2002 (republicată) privind organizarea și funcționarea Poliției Române. URL: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/223421>

що посвідчують особу, «у разі наявності обґрунтованих ознак того, що особа вчинила діяння, передбачене кримінальним законом, або адміністративне правопорушення»¹⁸⁶. Поняття «обґрунтовані ознаки» (*indicii rezonabile*) є класичним прикладом стандарту дискреційних повноважень (тобто таких, що дають посадовій особі певну свободу діяти на власний розсуд у межах закону).

Важливе значення для обмеження дискреції мають також спеціальні закони, зокрема Закон № 550/2004 про організацію та функціонування жандармерії¹⁸⁷, а також нормативні акти, що регламентують застосування примусових заходів, спеціальних засобів і фізичної сили. У цих актах чітко простежується вимога дотримання принципів необхідності та пропорційності, які виступають матеріальними межами адміністративного розсуду.

Відповідно до ст. 3 Закону про статус поліцейського, «поліцейський здійснює свою професійну діяльність в інтересах і на підтримку особи, громади та державних установ, виключно на підставі та на виконання закону, з дотриманням принципів неупередженості, недискримінації, пропорційності та поступовості»¹⁸⁸. Прочитуємо також ст. 2 цього Закону, яка також має безпосереднє відношення до дискреційних повноважень: «Поліцейський наділений повноваженнями щодо здійснення публічної влади під час та у зв'язку з виконанням службових повноважень і обов'язків у межах компетенції, встановленої законом. Владні повноваження за посадою не можуть здійснюватися в особистих інтересах»¹⁸⁹.

Румунське адміністративне право розробило доктрину пропорційності (*principiul proporționalității*) як фундаментальне обмеження

¹⁸⁶ Legea nr. 218 din 23 aprilie 2002 (republicată) privind organizarea și funcționarea Poliției Române. URL: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/223421>

¹⁸⁷ Lege nr. 550 din 29 noiembrie 2004 privind organizarea și funcționarea Jandarmeriei Române. URL: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/57610>

¹⁸⁸ Lege nr. 360 din 6 iunie 2002 privind Statutul polițistului. URL: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/207291>

¹⁸⁹ Там само.

дискреції. У контексті поліцейської діяльності принцип пропорційності має триступеневу структуру, розроблену судовою практикою на основі практики Європейського суду з прав людини:

- *adescvarea* (придатність) – обраний захід має бути придатним для досягнення законної мети;
- *necesitatea* (необхідність) – серед усіх придатних заходів має бути обрано найменш обмежувальний для прав особи;
- *proportionalitatea în sens strict* (пропорційність у вузькому розумінні) – шкода від втручання не повинна переважати публічну користь.

Відзначимо, що на відміну від польської моделі, у якій Кодекс адміністративного провадження відіграє центральну роль у «процесуалізації» дискреції, у Румунії ключове значення має Закон № 554/2004 «Про адміністративне судочинство» (*Legea contenciosului administrativ*)¹⁹⁰. Саме він створює універсальний механізм судового контролю за діями та рішеннями органів публічної влади, включно з поліцією. Відповідно до ст. 1 цього Закону «Будь-яка особа, яка вважає, що її право або законний інтерес постраждали від дії органу державної влади, адміністративного акту або через невирішення запиту у встановлений законом строк, може звернутися до компетентного адміністративного суду з вимогою про скасування акту, визнання заявленого права або законного інтересу та відшкодування завданої їй шкоди. Законний інтерес може бути як приватним, так і публічним»¹⁹¹.

У межах цього закону дискреційні рішення поліції підлягають перевірці на предмет:

- дотримання меж повноважень;
- відповідності законній меті;
- пропорційності втручання;
- наявності належного мотивування.

¹⁹⁰ *Lege nr. 554 din 2 decembrie 2004 contenciosului administrativ*. URL: <https://legislatie.just.ro/public/detaliidocument/57426>

¹⁹¹ Там само.

Варто наголосити, що румунські адміністративні суди послідовно виходять з того, що наявність дискреційних повноважень не виключає обов'язку органу влади діяти обґрунтовано та передбачувано, а суд вправі перевіряти не лише формальну законність, а й розумність і пропорційність дискреційного рішення.

Водночас судовий контроль за дискрецією має специфіку: суд перевіряє законність адміністративного акта, а не його доцільність (*oportunitate*), що означає, що суд не може підмінити орган у здійсненні дискреції, але може оцінити, чи здійснювалася дискреція в межах закону та з дотриманням принципів адміністративного права.

Важливу роль у формуванні меж дискреції поліції відіграє Конституційний Суд Румунії, який у своїх рішеннях неодноразово наголошував, що дискреція органів публічної влади не може перетворюватися на інструмент свавілля та повинна бути підконтрольною суду. Суд підкреслює, що будь-яке втручання поліції у сферу прав особи має бути чітко обґрунтоване, а законодавчі формулювання, які надають надмірно широку свободу розсуду, підлягають обмежувальному тлумаченню.

У румунській адміністративно-правовій доктрині дискреція (*puterea de apreciere*) розглядається як винятковий елемент правового регулювання, допустимий лише за наявності чітко визначених цілей та ефективних механізмів контролю. Науковці наголошують, що дискреція поліції має бути функціонально підпорядкована завданням захисту публічного порядку, але водночас не може виправдовувати непропорційне обмеження людських прав.

Узагальнюючи, слід зазначити, що румунська модель правового регулювання дискреції поліції ґрунтується на: конституційному закріпленні принципу правовладдя; відносно загальному законодавчому визначенні повноважень поліції; активному судовому контролю за дискреційними рішеннями; доктринальному акценті на пропорційності та обґрунтованості втручання.

На відміну від польської моделі, де домінує нормативна деталізація меж дискреції, румунський підхід робить акцент на наступному

контролі та судовій корекції адміністративного розсуду, що дозволяє гнучко реагувати на різноманітні управлінські ситуації, але водночас вимагає високого рівня правової культури та незалежності судової влади.

З огляду на означене, досвід Румунії є важливим для України з позицій пошуку оптимального балансу між нормативним визначенням дискреційних повноважень поліції та ефективністю судового й інституційного контролю за їх реалізацією в умовах правовладдя.

3.3 Напрями вдосконалення правового регулювання дискреції в діяльності Національної поліції України в умовах правовладдя

Завершальним етапом наукового дослідження державно-правових явищ може бути визначення можливості впровадження отриманих положень щодо адміністративної дискреції у діяльність Національної поліції в Україні з метою її удосконалення. Такий підхід передбачає не лише теоретичне осмислення адміністративної дискреції, але й практичне застосування напрацьованих висновків у діяльності органів правопорядку. Зокрема, це може стосуватися розробки чіткіших алгоритмів прийняття рішень у межах дискреційних повноважень поліції, забезпечення належного контролю за їх реалізацією, а також удосконалення механізмів оскарження рішень, що можуть мати дискреційний характер. У результаті впровадження відповідних положень сприятиме підвищенню правової визначеності, запобіганню свавільному використанню дискреції та зміцненню довіри громадян до правоохоронної системи.

Відзначимо, що таке удосконалення є важливим, зважаючи зокрема й на той факт, що Україна прагне стати повноправним членом Європейського Союзу. У контексті євроінтеграційних прагнень України особливе значення має приведення діяльності

Національної поліції у відповідність до стандартів Європейського Союзу, зокрема щодо принципів належного врядування, пропорційності та правової визначеності.

Вдосконалення механізмів реалізації дискреційних повноважень дозволить забезпечити прозорість, підзвітність і передбачуваність рішень, що ухвалюються вказаним органом правопорядку, що, у свою чергу, сприятиме гармонізації національної правозастосовної практики з європейськими вимогами, що є одним із ключових аспектів на шляху до членства в Європейському Союзі.

Важливість удосконалення правозастосовної практики у межах національної системи права є важливим також зважаючи на тяглість засад правозастосування, які були сформовані ще у часи до незалежності нашої держави, коли людина не визнавалась основною цінністю й пріоритет у правозастосуванні віддавався дотриманню суто формальної сторони діяльності (без необхідності забезпечення прав людини та її основоположних свобод).

Збереження радянських підходів у правозастосуванні, зокрема акцент на формальне дотримання нормативних приписів без урахування їхньої відповідності людським правам, значною мірою вплинуло на сучасну адміністративну практику в Україні. Такий підхід не лише суперечить принципам правовладдя, а й ускладнює процес адаптації правозастосування до європейських стандартів, де ключовою є орієнтація на забезпечення прав і свобод людини. Відтак, вдосконалення правозастосовної практики потребує докорінного переосмислення ролі адміністративної дискреції, яка має слугувати не лише інструментом для ухвалення рішень, а й засобом реалізації принципів належного врядування та справедливого балансу між публічними і приватними інтересами.

Окрім цього, сама проблематика адміністративного розсуду у згаданий час не була актуальною, оскільки певною мірою суперечила тій інтерпретації принципу законності, що застосовувалась радянськими суб'єктами правозастосування. Радянська правова доктрина передбачала жорстку нормативну регламентацію

діяльності органів влади, що не залишало місця для гнучкого підходу в ухваленні адміністративних рішень. Дискреція сприймалася як потенційна загроза стабільності правового порядку, оскільки припускала певну автономність державних органів у прийнятті рішень, що виходило за межі офіційної ідеології правового позитивізму. У результаті розсуд адміністративних органів фактично зводився до суворого дотримання директивних приписів, що, однак, часто призводило до формалізму та ігнорування конкретних обставин справи, а також порушення прав людини (хоча таке порушення й не визнавалось органами публічної влади).

Сукупність наведених положень робить можливим висновок про подальше удосконалення діяльності зокрема Національної поліції в аспекті приведення цієї діяльності до вимог європейських стандартів.

Таке удосконалення має, на нашу думку, включати низку напрямів. По-перше, вкажемо на нормативний, зважаючи на те, що діяльність органів державної влади має відповідати законності¹⁹².

Нормативний напрям удосконалення передбачає як оновлення чинного законодавства, так і його систематизацію та гармонізацію з європейськими стандартами. Відсутність у національному законодавстві чіткого закріплення принципів адміністративної дискреції та критеріїв її застосування створює ризики довільного тлумачення й використання владних повноважень.

З огляду на це, важливим є розроблення нормативних актів, які б визначали не лише загальні засади дискреції, а й конкретизували механізми її застосування у різних сферах адміністративної діяльності, що має включати, зокрема, закріплення обов'язку мотивувати рішення, ухвалені на основі дискреції, а також встановлення меж судового та адміністративного контролю за їхньою законністю.

¹⁹² Марушій О. А. Поняття законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/aug/5811/vnulpurn201684522.pdf> ; Свида Т. Режим законності в діяльності виконавчої влади. Ужгород : УжДПЕП, 1998. 20 с.

Також варто передбачити імплементацію положень щодо дискреційних повноважень у профільні закони, які регулюють діяльність окремих органів державної влади, зокрема Національної поліції, що дозволить не лише забезпечити правову визначеність, а й сприятиме посиленню гарантій захисту прав осіб, які можуть бути адресатами адміністративних рішень, ухвалених у межах дискреції.

При цьому також важливим є зміна сприйняття терміну «законність». Не можемо погодитись з О. Марушій відносно того, що «основними засадами законності у сфері державного управління вважаються: верховенство закону в системі нормативних актів; єдність законності; незаперечність закону в соціальній практиці; реальний характер законності; забезпечення прав людини; невідоротність відповідальності за правопорушення; взаємозв'язок законності й доцільності, законності й культурності, законності й справедливості тощо»¹⁹³.

Відзначимо, що таке сприйняття законності загалом властиве вітчизняному правознавству, однак, воно потребує переосмислення. Так, наведемо наступні положення щодо критичного аналізу висловленого сприйняття законності:

1) верховенство закону. У контексті державного управління така концепція може бути проблемною, якщо враховувати, що в демократичних державах важливо саме верховенство права¹⁹⁴ (на це вказують і норми Конституції України, і останні зміни до законодавства

¹⁹³ Марушій О. Забезпечення законності у сфері діяльності органів державного управління в сучасних умовах. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2020. № 4 (32). Vol. 1. P. 225.

¹⁹⁴ Кучук А. М. Правовладдя: аксіологічний аспект. *Реалії та перспективи розбудови правової держави в Україні та світі* : матеріали VI Міжнародної науково-практичної конференції (м. Суми, 26 травня 2023 р.). Суми : Вид-во СумДПУ імені А. С. Макаренка, 2023. С. 25–28; Кучук А. М. Правовладдя в умовах національного права. *Актуальні питання теорії та практики в галузі права, освіти, соціально-гуманітарних та поведінкових наук в умовах воєнного стану* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернігів, 25–26 квітня 2023 р.) : у двох томах. Том 1 / голов. ред. В. Ф. Пузирний; Академія Державної пенітенціарної служби. Чернігів : Академія ДПтС, 2023. С. 177–179.

тощо). Крім того, верховенство права передбачає реальне виконання норм на практиці, що потребує ефективного правозастосування, а не лише їх формального існування в нормативних актах;

2) єдність законності. Термін «єдність законності» викликає питання, оскільки взагалі важко зрозуміти, про що йдеться. Єдність з чим чи у чому? Якщо йдеться про однакове застосування приписів закону, то доцільно вести мову про рівність осіб перед законом;

3) незаперечність закону в соціальній практиці. Хоча ідея незаперечності закону є важливою для забезпечення стабільності правопорядку, це твердження може бути дещо проблематичним, оскільки в демократичних суспільствах критичне ставлення до законів є важливим елементом розвитку правової культури та реформування правових норм, що відповідає змінюваним умовам та потребам суспільства. У цьому ж сенсі згадаємо і про інститут конституційної скарги;

4) взаємозв'язок законності й доцільності, законності й культурності, законності й справедливості. Це твердження є цікавим, але потребує уточнення. Законність, доцільність, культурність і справедливість часто можуть бути в контексті взаємодії, але вони також можуть вступати в конфлікт. У певних випадках доцільність або культурні практики можуть суперечити букві закону, що ставить під сумнів принципи правоваддя та верховенства права.

Так, саме у дусі цього твердження доволі часто цитується вираз *dura lex sed lex*. Однак, у демократичних державах у випадку контрадикції між правами людини та законом органи публічної влади мають зважати у першу чергу на права, а не на закон, що підкреслює пріоритет прав людини над формальними нормами права, що є основою правоваддя, де закон, хоч і має важливе значення, не може бути застосований за рахунок порушення основоположних прав громадян. Врахування прав людини в контексті юридичних рішень забезпечує не лише справедливість, але й ефективне правосуддя, яке відповідає реальним потребам суспільства.

Саме тому, як ми вже відзначили, й існує інститут конституційної скарги. Цей інститут дає можливість громадянам захищати свої права безпосередньо в Конституційному Суді, коли звичайні механізми правозастосування не здатні забезпечити належний захист. Конституційна скарга дозволяє зберігати баланс між правом та законом, адже у випадку суперечності між ними, саме Конституція і права людини повинні бути на першому плані, що дозволяє уникнути ситуацій, коли законодавство, нехтуючи правами людини, стає засобом репресій або порушень базових свобод громадян.

Як ми вказали вище, у національному законодавстві, що регулює діяльність поліцейських, відсутнє закріплення дискреції. Подібний підхід, як ми встановили, властивий і французькій державі. Однак, вважаємо, що за умов відсутності тривалого досвіду демократії, а також ураховуючи, що й донині юридичний позитивізм проводить відігравати значну роль у правозастосуванні, необхідним є більш чітке нормативне окреслення меж адміністративного розсуду поліцейських, що сприятиме уникненню ризиків свавільного застосування повноважень, а також забезпечить більшу передбачуваність їхніх рішень для громадян.

Крім того, визначення критеріїв дискреції на законодавчому рівні відповідало б загальній тенденції європейських держав до підвищення прозорості адміністративного врядування. Такий підхід сприятиме і підвищенню довіри до органів правопорядку, що є одним із ключових факторів успішної імплементації європейських стандартів у діяльність Національної поліції України.

Саме тому доцільним, на нашу думку, у цьому питанні є запозичення саме досвіду Федеративної Республіки Німеччини, де адміністративна дискреція має чітко визначені межі та підпорядковується принципам пропорційності, правової визначеності та захисту основоположних прав людини. Німецька модель передбачає, що будь-яке рішення, ухвалене на підставі розсуду, підлягає судовому контролю на відповідність не лише формальним вимогам законності, а й принципам належного врядування.

Крім того, у Німеччині розроблено диференційований підхід до дискреційних повноважень поліції, що дозволяє ефективно балансувати між необхідністю оперативного реагування та забезпеченням правових гарантій особи. Запровадження подібного підходу в Україні сприятиме узгодженню діяльності Національної поліції з європейськими стандартами та мінімізації ризиків свавільного правозастосування.

Виходячи з наведеного вище, вважаємо за необхідне запропонувати доповнити Закон «Про Національну поліцію» положеннями, що будуть визначати дискрецію в діяльності Національної поліції та контроль за такою дискрецією.

При цьому слід також передбачити як принцип діяльності Національної поліції пропорційність, оскільки цей принцип є одним з основних для забезпечення справедливості та ефективності в правоохоронній діяльності. Пропорційність передбачає, що будь-яке втручання органів поліції, чи то застосування сили, обмеження прав громадян чи інші заходи, повинно бути адекватним та відповідати тяжкості правопорушення або загрози, яку воно створює. Означене дозволяє уникнути надмірної або неадекватної реакції з боку правоохоронців, яка може призвести до порушення прав людини або зловживання владою.

Принцип пропорційності має бути вбудований у всі етапи роботи поліції, починаючи з прийняття рішень щодо застосування заходів впливу до оцінки результатів діяльності. Наприклад, під час реагування на протиправні дії громадян або потенційні загрози поліція повинна завжди зважати на обставини, масштаби правопорушення, а також на можливість застосування менш тяжких заходів, що не обмежують свободи осіб у більший спосіб, ніж це необхідно для досягнення законної мети.

Інтеграція принципу пропорційності в діяльність Національної поліції також передбачає необхідність чіткого регулювання і навчання поліцейських щодо правильного застосування цього принципу в умовах швидко змінюваних ситуацій, де важливим

є баланс між ефективністю правозастосування та повагою до прав людини. Пропорційність не лише сприяє збереженню законності та правопорядку, але й допомагає зміцнювати довіру громадян до правоохоронних органів, адже люди відчують, що поліція не перевищує своїх повноважень і діє справедливо та розумно в кожному конкретному випадку.

Таким чином, пропорційність як принцип діяльності Національної поліції стане важливим інструментом для формування ефективної, справедливої та професійної поліційної практики, яка не лише відповідає вимогам законності, але й сприяє захисту прав і свобод громадян.

По-друге, вкажемо на організаційний аспект. Йдеться про те, що навчальні програми у закладах вищої освіти зі специфічними умовами навчання майже не містять тем щодо системного висвітлення адміністративного розсуду. Це значна прогалина в освітніх програмах, оскільки адміністративна дискреція є ключовим елементом адміністративного судочинства та практики публічного управління. Без належного розуміння механізмів розсуду майбутні працівники поліції можуть зіткнутися з труднощами у практичному застосуванні правових норм у реальних умовах.

До того ж, як ми з'ясували та описали вище, дискреція переважно розглядається суто як окреме повноваження та ототожнюється зі свободою розсуду тощо, що не відповідає сутності досліджуваного явища. Такий підхід обмежує можливості для повного осмислення адміністративного розсуду, адже він є складною правовою категорією, що включає не свободу дій органу влади, а передбачає обов'язковість дотримання принципів пропорційності, обґрунтованості та неупередженості. У цьому контексті важливо, щоб робочі програми освітніх компонентів освітньо-професійної програми не лише охоплювали теоретичні аспекти дискреції, але й забезпечували студентів конкретними інструментами для аналізу та застосування адміністративного розсуду у різних правових ситуаціях.

Залучення фахівців на етапі розробки програм та актуалізація змісту навчання дозволить створити умов для формування

у майбутніх правознавців цілісного уявлення про адміністративну дискрецію, враховуючи її організаційні, правові та етичні аспекти, що дозволить краще підготувати фахівців до реальних викликів, з якими вони можуть стикатися в умовах швидких змін у публічному управлінні та розвитку законодавства.

При цьому слід вказати на доцільність розгляду адміністративного розсуду не лише в межах навчальної дисципліни «Адміністративне право», але й в контексті інших юридичних дисциплін, таких як «Конституційне право», «Загальна теорія права», «Адміністративне судочинство» тощо. Адміністративний розсуд є не лише складовою адміністративного права, але й має важливе значення для розуміння принципів правовладдя, правосуддя та взаємодії різних галузей права в сучасній правовій системі. Тому важливо включити елементи аналізу дискреції і в ці дисципліни, адже вони дозволяють бачити, як адміністративний розсуд поєднується з іншими аспектами державного управління та юридичної практики.

Здобувачі вищої освіти мають розуміти, що розсуд є способом прийняття рішень органами публічної влади, який дозволяє враховувати специфіку кожної ситуації та забезпечує гнучкість у застосуванні правових норм. Однак, важливо, щоб цей розсуд не став свавільним, а здійснювався в межах чітко визначених критеріїв і принципів, таких як пропорційність, обґрунтованість і неупередженість, що передбачає, що органи публічної влади, які мають дискреційні повноваження, повинні чітко пояснювати мотиви своїх рішень, враховувати усі значущі фактори та забезпечувати дотримання прав людини і правовладдя.

Здобувачі повинні розуміти, що адміністративний розсуд не є абсолютною свободою дій органів влади, а потребує ретельного обґрунтування, зокрема, за допомогою аналізу обставин кожного конкретного випадку. Окрім того, прийняття рішень на основі розсуду має бути підконтрольне відповідним органам, включаючи суди, які забезпечують дотримання правових стандартів і запобігають зловживанню владою. Що підкреслює важливість правового

контролю та прозорості в процесі ухвалення рішень органами публічної влади, що є необхідною умовою для підтримання довіри до інститутів державної влади. Тому здобувачі мають засвоїти не тільки теоретичні аспекти адміністративного розсуду, а й практичні навички оцінки та контролю за його застосуванням у реальних правових ситуаціях.

Більш комплексний підхід дозволить студентам зрозуміти, що адміністративний розсуд не є самоціллю, а виступає інструментом для забезпечення ефективності та гнучкості в управлінських рішеннях, при цьому не порушуючи основних принципів правової визначеності, справедливості та прав людини.

Крім того, інтеграція таких тем в інші навчальні дисципліни сприятиме формуванню у студентів більш глибокого та різнобічного розуміння того, як дискреція взаємодіє з іншими інститутами права, такими як контроль за діяльністю органів публічної влади, процесуальні гарантії та захист прав громадян. Це дасть змогу майбутнім фахівцям більш ефективно вирішувати практичні задачі в умовах правової невизначеності та швидких змін у державному управлінні.

Однак, слід наголосити, що освітні програми спрямовані на формування відповідних компетентностей у тих осіб, які обрали для себе як майбутній напрям професійної діяльності службу у Національній поліції. Це дає змогу забезпечити належну підготовку для нових кадрів, які тільки вступають у професію, але очевидно не охоплює тих осіб, які вже є поліцейськими. З огляду на це, необхідно враховувати, що вимоги до професіоналізму та компетентності поліцейських постійно зростають, що зумовлює потребу у безперервному розвитку та вдосконаленні їхніх навичок протягом усієї кар'єри.

Відтак, доцільно також вирішити питання про впровадження відповідних тем у систему службової підготовки поліцейських, у програми підвищення кваліфікації. Це дозволить не лише вдосконалити розуміння адміністративного розсуду серед уже діючих працівників поліції, але й забезпечити адаптацію до нових правових,

етичних та технологічних викликів. Крім того, регулярне оновлення знань щодо принципів правовладдя, прав людини та належного застосування дискреції має сприяти зниженню рівня зловживань владою та підвищенню ефективності правоохоронної діяльності.

Інтеграція таких тем у програми підвищення кваліфікації стане важливим етапом для розвитку культури правового та етичного служіння в органах Національної поліції, сприяючи формуванню висококваліфікованих та відповідальних поліцейських, здатних ефективно реагувати на різноманітні ситуації, що виникають у процесі їх діяльності. З таким підходом органи поліції зможуть краще виконувати свої функції, забезпечуючи правопорядок і захист прав громадян, при цьому залишаючись відкритими до змін і готовими до нових викликів.

По-третє, вкажемо, що деонтологічний аспект удосконалення діяльності Національної поліції щодо застосування адміністративного розсуду є важливим елементом, що забезпечує правову та моральну відповідність дій поліцейських вимогам суспільства та стандартам прав людини. Адже етичні принципи, що лежать в основі поліцейської діяльності, є не менш важливими, ніж юридичні норми. Вони гарантують, що навіть у випадках, коли поліцейські використовують адміністративний розсуд, їх рішення будуть відповідати не лише законодавчим вимогам, а й загальнолюдським моральним нормам.

Як ми зазначали, в окремих європейських країнах велика увага приділяється питанням етики у діяльності поліції. Для прикладу, в багатьох європейських правових системах існують чітко визначені етичні кодекси та стандарти поведінки поліцейських, які включають повагу до людських прав, недискримінацію та пропорційність у прийнятті рішень. Вони регламентують, як поліцейські повинні використовувати свої дискреційні повноваження, щоб уникнути зловживань і свавілля.

Таким чином, деонтологічний підхід до застосування адміністративного розсуду в діяльності Національної поліції в Україні

є важливим для формування довіри суспільства до правоохоронних органів, а також для забезпечення ефективного, справедливого та гуманного виконання службових обов'язків. Це вимагає не тільки правових, але й етичних стандартів, що визначають межі та критерії використання розсуду, аби не порушити права громадян і забезпечити належне виконання їх обов'язків щодо держави та суспільства.

Враховуючи досвід європейських країн, в Україні можна було б вдосконалити систему підготовки поліцейських, зокрема через поглиблене навчання етиці професії, розвитку етичного мислення та дотримання моральних стандартів при виконанні адміністративного розсуду. Це також допоможе у запобіганні корупційних проявів та дискримінації серед поліцейських, зокрема в контексті ухвалення рішень щодо застосування адміністративних стягнень або інших санкцій.

Цілком слушними є слова Г. Петрової відносно того, що «професійна етика поліцейського має деонтологічний характер. Від чіткості, зрозумілості та належного відтворення у нормативних документах норм і вимог професійної етики залежить ефективність роботи працівника»¹⁹⁵.

При цьому слід наголосити, що мова йде не суто про формальне закріплення відповідних деонтологічних норм, а про їх ефективну практичну реалізацію. Формальне закріплення етичних та деонтологічних норм, без сумніву, є важливим етапом у розвитку правових та етичних стандартів у діяльності поліції. Однак цей крок сам по собі не гарантує належного функціонування цих норм у реальних умовах поліцейської діяльності.

У цьому контексті не можна не згадати рішення Європейського суду з прав людини у справі Ushakov and Ushakova проти України (заява № 10705/12)¹⁹⁶, у якій згадується ситуація відносно типова

¹⁹⁵ Петрова Г. М. Основні цінності й принципи професійної етики поліцейського. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2020. № 1. С. 32.

¹⁹⁶ Case of Ushakov and Ushakova v. Ukraine. Application no. 10705/12. 18 June 2015. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-155199>

для українського суспільства на той час, однак, яку не можливо уявити в межах західної правової культури. Це рішення є показовим не лише з погляду встановлення порушення прав заявників, а й у контексті ширшої проблематики функціонування правоохоронної системи в Україні, зокрема застосування у діяльності міліції забороненої поведінки – катувань, нелюдського поводження тощо. Відзначимо, що саме такий негативний стан справ у сфері діяльності органу правопорядку й став одним з факторів реформи міліції та створення Національної поліції.

У вказаній справі суд звернув увагу на те, що один з офіцерів міліції, який брав участь у жорстокому поводженні з заявниками, вже був відомий Суду за попереднім рішенням у справі Савіна. У цій справі національні суди встановили, що цей міліціонер жорстоко поводився із заявником у 1999 році, але звинувачення були зняті через термін давності. Суд визнав це жорстоке поводження катуванням, оскільки воно призвело до постійної втрати працездатності заявника. Незважаючи на це, цей міліціонер продовжив кар'єру в поліції і досяг успіху. Це демонструє, що вказаний міліціонер, як наголосив Європейський суд з прав людини, та його колеги діють з повним відчуттям безкарності та свавілля¹⁹⁷.

Ефективна реалізація деонтологічних принципів вимагає не лише наявності етичних кодексів, але й реальної імплементації цих норм у щоденній практиці поліцейських. Зокрема, це включає створення чітких процедур для оцінки і контролю за виконанням етичних стандартів, а також механізмів відповідальності за їх порушення. Одним з важливих аспектів є наявність постійного моніторингу та аналізу діяльності правоохоронців щодо дотримання цих принципів, а також навчання та тренінгів, які б забезпечували актуалізацію знань про моральні вимоги та етичні орієнтири, що стоять перед поліцейськими.

¹⁹⁷ Case of Ushakov and Ushakova v. Ukraine. Application no. 10705/12. 18 June 2015. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr/?i=001-155199>

Крім того, ефективність практичної реалізації деонтологічних норм залежить від того, чи сприймають самі поліцейські ці принципи як невід'ємну частину своєї професійної діяльності. Для цього потрібно створити систему мотивації, що поєднує відповідальність за порушення етичних норм з відповідними заохоченнями для тих, хто демонструє високий рівень моральності та професіоналізму. Практична реалізація також потребує формування культури довіри і взаємоповаги між поліцією та громадянами, де поліцейські не тільки виконують свої обов'язки з точки зору закону, але й зважають на загальноприйняті моральні орієнтири, що відображають повагу до людських прав і гідності.

Не можемо не процитувати слів вітчизняної авторки відносно того, що «чесність для поліцейського – це не просто риса характеру, а наріжний камінь його професійної компетенції. Вона є фундаментом, на якому будується особистісне та професійне становлення. Чесність у ставленні до себе, інших людей, роботи та обов'язків визначає подальші дії, вчинки та думки поліцейського»¹⁹⁸.

Загалом, ефективність практичної реалізації деонтологічних норм у поліції є результатом не лише формальних змін у законодавстві, а й глибокої трансформації професійної культури, постійного вдосконалення навичок та ставлення до етики на рівні щоденної роботи правоохоронців, що також включає активну співпрацю поліції з громадськістю та іншими інститутами, що сприяють підвищенню рівня довіри та відповідальності в діяльності органів правопорядку.

Відтак, трансформація правоохоронних органів має базуватися не лише на зміні законодавства чи організаційної структури, а й на формуванні нового типу професійної культури, де поліцейський виступає не як формальний виконавець наказів, а як суб'єкт, здатний самостійно адаптувати свою діяльність відповідно до сучасних викликів.

¹⁹⁸ Пономаренко Я. С. Професійна етика та чесність поліцейських як пріоритетні завдання фахової підготовки. URL: <https://ol.world-ontology.org/wp-content/uploads/2023/02/36-IV176-Пономаренко.pdf>

Визначення цілей інновацій у професійній діяльності поліцейських передбачає розуміння сутності змін у системі правоохоронних органів, їх спрямованості на забезпечення людських прав, впровадження нових методів превентивної роботи, а також використання сучасних технологій для підтримки правопорядку. Зокрема, мова йде про розширення аналітичного підходу у поліцейській діяльності, застосування ризик-орієнтованих моделей прогнозування злочинності, запровадження community policing як механізму побудови партнерських відносин із суспільством¹⁹⁹.

Водночас зміст інновацій полягає у зміні як правозастосовної практики, так і професійної етики поліцейського. Впровадження міжнародних стандартів, таких як Європейський кодекс поліцейської етики або принципи ООН щодо ефективної діяльності правоохоронних органів, вимагає від поліцейських уміння застосовувати адміністративний розсуд із урахуванням принципів пропорційності, необхідності та гуманності, що означає, що реформи мають бути спрямовані на зміну підходів до професійної підготовки: від механічного засвоєння нормативно-правових актів до розвитку критичного мислення, комунікативних навичок, емоційного інтелекту та здатності діяти відповідно до ситуації, не порушуючи прав людини.

Таким чином, реформування правоохоронної системи – це не лише питання інституційних змін, а й процес внутрішньої трансформації самої професії поліцейського, його ролі в суспільстві та підходів до виконання службових обов'язків. Орієнтація на міжнародні стандарти має стати не декларативним, а практичним чинником, що визначає зміст і напрямки діяльності кожного поліцейського, формуючи якісно нову модель правопорядку, засновану на довірі, професіоналізмі та дотриманні людських прав.

¹⁹⁹ Сліпченко Т. Community Policing як партнерство між поліцією та громадою: європейський досвід. *Актуальні проблеми правознавства*. 2022. № 2 (30). С. 154–158.

По-четверте, необхідно враховувати інституційний напрям, оскільки впровадження адміністративної дискреції потребує належної організації внутрішніх процедур, які забезпечать дотримання принципів неупередженості, пропорційності, обґрунтованості та юридичної визначеності при ухваленні рішень, що важливо не лише для забезпечення прав громадян, але й для збереження довіри до державних органів, адже відсутність чітких процедур може призвести до зловживання владою або прийняття рішень, що не відповідають вимогам справедливості та законності.

Інституційна організація в цьому контексті включає, зокрема, встановлення чітких механізмів контролю за процесом ухвалення рішень, а також забезпечення прозорості і відкритості адміністративних процедур. Важливо, щоб органи державної влади мали відповідні стандарти, які зобов'язують їх обґрунтовувати свої рішення та дотримуватись принципу пропорційності, що полягає в тому, що захід, який вживається адміністрацією, має бути відповідним до мети, яку вона переслідує, і не перевищувати необхідних меж, що дозволяє мінімізувати ризики свавілля, створюючи умови для того, щоб адміністративні органи діяли на основі об'єктивних і неупереджених критеріїв.

Таким чином, інституційна організація, що підтримує адміністративну дискрецію, повинна забезпечувати чітке та прозоре регулювання таких рішень, що дозволяє зберігати баланс між гнучкістю адміністративних органів і необхідністю дотримання правових та етичних стандартів, що у свою чергу сприяє стабільності та ефективності управлінських процесів.

Основним акцентом інституційного аспекту має стати система внутрішнього контролю за використанням розсуду у діяльності Національної поліції. Оскільки поліцейські органи наділені значними дискреційними повноваженнями, їхнє застосування повинно бути не тільки ефективним, а й прозорим, обґрунтованим та підконтрольним. Внутрішній контроль є критично важливим для забезпечення правильності, законності та справедливості рішень, які

приймаються правоохоронцями в умовах повсякденної діяльності. Означений аспект включає як механізми самоконтролю, так і зовнішній моніторинг з боку органів, які відповідають за забезпечення прав людини та контролю за діяльністю правоохоронних органів.

Система внутрішнього контролю повинна передбачати чітко встановлені процедури, які дозволяють перевіряти обґрунтованість застосування розсуду, зокрема, чи відповідають прийняті рішення принципам пропорційності та справедливості. Важливо, щоб у кожному випадку, коли працівник поліції використовує дискреційні повноваження, рішення можна було відновити або перевірити за допомогою документальних підтверджень і ретельного аналізу обставин, що створює механізм відповідальності, що допомагає уникати зловживань владою та забезпечує належний рівень довіри громадян до поліції.

Також важливо, щоб система внутрішнього контролю включала незалежні механізми оцінки рішень, наприклад, шляхом залучення зовнішніх аудиторів, експертів або правозахисних організацій, які можуть здійснювати аналіз та перевірку правильності застосування дискреційних повноважень. Така система контролю не тільки допомагає запобігти зловживанню розсудом, а й сприяє постійному вдосконаленню практики застосування адміністративного розсуду в органах Національної поліції. Відзначимо, що означений аспект удосконалення діяльності Національної поліції потребує більш системного аналізу для формування конкретизованих пропозицій.

По-п'яте, Європейський кодекс поліцейської етики наголошує на необхідності підзвітності поліцейської діяльності як державним, так і громадським інституціям. В Україні доцільно посилити механізми громадського контролю за діяльністю поліції, наприклад, шляхом розширення повноважень громадських наглядових рад.

Європейський кодекс поліцейської етики наголошує, що діяльність поліції має бути не лише ефективною, а й прозорою та підконтрольною як державним органам, так і громадянському суспільству. Підзвітність поліції розглядається як один із ключових механізмів забезпечення правовладдя та запобігання зловживанням владою.

Згідно з Кодексом, контроль за діяльністю поліції має здійснюватися на трьох рівнях:

- внутрішній контроль – спеціальні підрозділи у складі поліції, відповідальні за розслідування порушень службової дисципліни та фактів перевищення повноважень;
- державний контроль – органи виконавчої влади та суди, що перевіряють законність дій поліції;
- громадський контроль – незалежні громадські організації, правозахисні інституції та громадські наглядові ради, які забезпечують прозорість роботи правоохоронних органів.

Хоча в Україні існують окремі механізми контролю за діяльністю поліції, вони не є достатньо ефективними. Зокрема:

- громадські ради при органах поліції мають консультативний характер і не володіють реальними повноваженнями для впливу на рішення правоохоронних органів;
- відсутній належний механізм громадського моніторингу дій поліції на місцях.

На нашу думку, для підвищення підзвітності поліції необхідно вжити наступних заходів:

- 1) розширення повноважень громадських наглядових рад:
 - надати їм право проводити незалежні розслідування щодо скарг на дії поліцейських;
 - надати доступ до внутрішньої документації поліції (з урахуванням питань конфіденційності та безпеки);
 - закріпити обов'язковість розгляду рекомендацій громадських рад керівництвом поліції;
- 2) створення механізмів незалежного громадського моніторингу:
 - впровадити незалежні групи громадських спостерігачів, які матимуть право контролювати затримання осіб, умови утримання в поліцейських дільницях, правомірність застосування сили;
 - впровадити систему регулярного громадського аудиту діяльності поліції;

- 3) посилення ролі правозахисних організацій у контролі за поліцією:
 - забезпечити інституціоналізовану взаємодію між поліцією та правозахисними організаціями;
 - закріпити право правозахисників на безперешкодний доступ до поліцейських відділків для моніторингу дотримання прав затриманих;
- 4) забезпечення відкритості поліції:
 - впровадити регулярні публічні звіти керівників поліції щодо дисциплінарних проваджень та скарг громадян;
 - створити відкритий реєстр дисциплінарних порушень поліцейських (з урахуванням захисту персональних даних);
 - запровадити онлайн-платформу для подачі скарг на дії поліції, з можливістю громадського моніторингу їх розгляду.

На нашу думку, запровадження ефективного громадського контролю за діяльністю поліції сприятиме:

- зміцненню довіри громадян до правоохоронних органів;
- підвищенню рівня відповідальності поліцейських за свої дії;
- запобіганню свавільному застосуванню дискреційних повноважень;
- посиленню дотримання принципів правовладдя та стандартів Європейського кодексу поліцейської етики.

Таким чином, імплементація європейських стандартів підзвітності поліції та розширення громадського контролю є необхідними кроками для демократизації правоохоронної системи України.

Висновки до розділу 3

1. Аналіз правового регулювання дискреції у діяльності поліції Федеративної Республіки Німеччини свідчить про чітке законодавче закріплення меж адміністративного розсуду. Законодавчі приписи, що регулюють цей інститут, з одного боку, надають органам влади необхідну свободу дій, а з іншого – містять ефективні механізми контролю та обмеження, спрямовані на запобігання свавільному використанню дискреційних повноважень.

Німецька модель передбачає:

1) наявність чітко визначених принципів здійснення дискреції, зокрема вимоги цільового призначення, юридичних меж та відповідності закону;

2) закріплення критеріїв нікчемності адміністративних актів, що дозволяє виявляти і нейтралізувати зловживання адміністративним розсудом, включаючи рішення поліції;

3) встановлення загальних положень щодо дискреції у сфері поліцейської діяльності, що враховують необхідність вибору найефективніших заходів для забезпечення громадської безпеки.

Вказані особливості нормативного регулювання можуть бути використані як орієнтир для вдосконалення українського законодавства. Запровадження подібних правових механізмів сприятиме зміцненню демократичних засад та забезпеченню правового контролю за діяльністю поліції, що є важливим елементом правовладдя.

Правова система Франції є класичним зразком романського підтипу континентального права, що історично вплинула на розвиток правових систем інших держав цього типу. Особливо значущою є роль Франції у становленні адміністративного судочинства та правового контролю за дискреційними повноваженнями органів публічної влади, що реалізується як через законодавчі акти, так і через судову практику.

Дискреційні повноваження поліції у Франції не мають єдиного нормативного закріплення, а впливають із сукупності правових норм та принципів, зокрема Кодексу внутрішньої безпеки, Кодексу територіальних громад та Кодексу етики національної поліції та жандармерії. Водночас межі дискреції визначаються судовою практикою, серед якої важливу роль відіграють рішення Державної ради, що обмежують свавільність адміністративних рішень та забезпечують дотримання принципів пропорційності й правовладдя.

Сучасна тенденція французької правозастосовної практики спрямована на поступове звуження дискреційних повноважень поліції, що обумовлено посиленням стандартів правозахисту

та зростанням вимог до обґрунтованості адміністративних рішень. Це сприяє формуванню більш чітких критеріїв правомірності поліцейських заходів, їх відповідності принципу пропорційності та забезпеченню балансу між публічною безпекою та дотриманням фундаментальних прав і свобод.

Аналіз дискреційних повноважень поліції в європейських державах засвідчив, що їх нормативне регулювання не обмежується лише національним законодавством, а формується у взаємодії загальноєвропейських норм, принципів адміністративного права та міжнародних стандартів. Визначальну роль у цьому процесі відіграють рекомендації, які закладають загальні засади функціонування поліції, спрямовані на забезпечення дотримання прав людини та верховенства права.

Одним із ключових документів у цій сфері є Європейський кодекс поліцейської етики. Він визначає, що поліцейська дискреція має здійснюватися в межах принципів необхідності, пропорційності та підзвітності, а застосування сили можливе лише як крайній захід. Водночас Кодекс підкреслює, що діяльність поліції має бути відкритою для контролю з боку як державних, так і громадських інституцій.

Важливе значення мають також рекомендації Ради Європи, які деталізують стандарти правомірного обмеження основоположних прав у межах адміністративного розсуду.

Судова практика Суду справедливості Європейського Союзу та Європейського суду з прав людини підтверджує, що дискреційні повноваження адміністративних органів повинні мати чіткі межі та підлягати ефективному судовому контролю. Надмірна широта такого розсуду створює ризик свавільного застосування та порушення основоположних прав.

Таким чином, дискреційні повноваження поліції в Європі не є безмежними і підлягають чітким правовим обмеженням, визначеним як на рівні національних правопорядків, так і в міжнародно-правових актах. Підзвітність, законність, пропорційність та пріоритет захисту

прав людини є тими принципами, які визначають зміст та межі поліцейської дискреції в демократичних державах.

2. Проведений аналіз правового регулювання дискреції поліції у Республіці Польща дозволяє стверджувати, що польська модель є прикладом збалансованого підходу до визначення меж адміністративного розсуду правоохоронних органів у демократичній правовій державі. Польська модель характеризується системністю, послідовністю та орієнтацією на стандарти верховенства права, що робить її придатною для компаративного осмислення та можливого запозичення окремих елементів у процесі реформування вітчизняної системи органів правопорядку.

Фундаментальною особливістю польського підходу є те, що дискреція поліції розглядається не як привілей або свобода вибору за власним розсудом, а як обмежена правом можливість вибору оптимального способу реалізації повноважень, спрямована на досягнення легітимної мети за умови дотримання конституційних принципів та процедурних гарантій. Конституційні засади, закріплені в статтях 2, 7, 31 та 32 Конституції Республіки Польща, формують нормативну основу, яка унеможливає трансформацію дискреції у свавілля та забезпечує її підпорядкованість стандартам правової визначеності, пропорційності та недискримінації.

Законодавче регулювання поліцейських повноважень у Польщі відзначається високим рівнем деталізації, що суттєво звужує простір для невизначеної дискреції. Закон про поліцію від 6 квітня 1990 року та спеціальний закон про застосування безпосереднього примусу встановлюють чіткі завдання, вичерпні переліки заходів та спеціальні умови їх застосування, що мінімізує ризики довільного втручання у сферу прав людини. При цьому законодавець свідомо уникає формулювань, які надають поліцію абсолютну свободу оцінки, натомість закріплює альтернативні варіанти дій, кожен з яких пов'язаний з конкретними фактичними та юридичними підставами.

Особливу цінність польського досвіду становить інтеграція поліцейської дискреції у загальну систему адміністративного права

через механізм застосування Кодексу адміністративного провадження. Співвідношення спеціальних норм Закону про поліцію та загальних процедурних норм Кодексу забезпечує процесуальне обрамлення реалізації дискреційних повноважень, встановлює вимоги щодо мотивування рішень, врахування публічного інтересу та законних інтересів приватних осіб, а також дотримання принципів пропорційності та належного врядування. Такий підхід трансформує адміністративний розсуд із внутрішнього управлінського інструменту у процесуально прозору діяльність, орієнтовану на захист прав людини.

Визначальною рисою польської моделі є активна роль адміністративних судів у формуванні стандартів допустимої дискреції та здійсненні ефективного судового контролю. Практика Воєводських адміністративних судів та Верховного адміністративного суду Польщі ґрунтується на принципі, що наявність дискреційних повноважень не звільняє орган публічної влади від обов'язку обґрунтовувати своє рішення. Судовий контроль охоплює перевірку дотримання меж повноважень, оцінку відповідності рішення принципу пропорційності та перевірку відсутності свавілля, що перетворює дискрецію не на зону, вільну від контролю, а на простір підвищених вимог до обґрунтованості та мотивованості рішень.

Важливим елементом польської моделі є її доктринальне обґрунтування, згідно з яким дискреція розглядається як виняток із загального правила зв'язаності адміністративного органу законом, що підлягає вузькому тлумаченню. Наукова доктрина послідовно відмежовує дискрецію від свавілля, наголошуючи на необхідності раціональної обґрунтованості та юридичної перевірюваності будь-якого рішення поліції. Імплементація Європейського кодексу поліцейської етики через національний кодекс професійної етики додатково встановлює етичні межі дискреції, вимагаючи від поліцейських діяти чесно, неупереджено та з повагою до людської гідності.

Узагальнюючи, можна констатувати, що польська модель правового регулювання дискреції поліції демонструє ефективний

механізм балансування між забезпеченням оперативної ефективності правоохоронної діяльності та надійним захистом прав людини. Поєднання конституційно закріпленого принципу правовладдя, детального законодавчого регулювання, розвинутого судового контролю та усталеної доктринальної традиції вузького тлумачення дискреції створює надійні гарантії від свавільного правозастосування. Польський досвід становить особливу цінність для України в контексті триваючого реформування правоохоронних органів і може слугувати орієнтиром для вдосконалення правового регулювання діяльності Національної поліції України з метою приведення її у відповідність до європейських стандартів захисту прав людини та верховенства права.

3. Проведений аналіз правового регулювання дискреції поліції у Румунії дозволяє констатувати, що румунська модель являє собою самобутній підхід до визначення меж адміністративного розсуду правоохоронних органів, який формувався в умовах складної трансформації від авторитарної системи до демократичної правової держави та характеризується унікальним поєднанням романо-германської правової традиції з досвідом інтенсивної європеїзації правової системи після вступу до Європейського Союзу у 2007 році.

Фундаментальною особливістю румунського підходу є те, що на відміну від моделей з детальною нормативною регламентацією поліцейських повноважень, румунська система спирається на конституційні принципи, адміністративно-процесуальні гарантії та активну роль судової влади у встановленні меж адміністративного розсуду. Конституційні положення, закріплені в статтях 1, 21 та 53 Конституції Румунії 1991 року, формують загальні межі допустимості дискреції, підпорядковуючи її принципам законності, необхідності, пропорційності, тимчасовості та збереження суті прав людини.

Законодавче регулювання поліцейських повноважень у Румунії характеризується відносною загальністю формулювань, що створює об'єктивний простір для адміністративного розсуду. Дискреція

формується не через надання широких оціночних повноважень, а через поєднання загальних законодавчих формулювань із суворими вимогами до цілей і результатів втручання, зокрема орієнтацією на запобігання правопорушенням, захист громадської безпеки та забезпечення прав і свобод осіб.

Особливістю румунської моделі є центральна роль принципу пропорційності, який у контексті поліцейської діяльності має триступеневу структуру, розроблену судовою практикою на основі практики Європейського суду з прав людини; ця структура охоплює оцінку придатності обраного заходу для досягнення законної мети, необхідності вибору найменш обмежувального для прав особи заходу серед усіх придатних, а також пропорційності у вузькому розумінні, за якою шкода від втручання не повинна переважати публічну користь. Такий підхід трансформує принцип пропорційності з абстрактної конституційної вимоги у конкретний практичний інструмент обмеження адміністративного розсуду.

Визначальною рисою румунської моделі є акцент на наступному судовому контролі за дискреційними рішеннями поліції, на відміну від превентивного нормативного обмеження дискреції. Законодавство про адміністративне судочинство створює універсальний механізм судового контролю, у межах якого дискреційні рішення поліції підлягають перевірці на предмет дотримання меж повноважень, відповідності законній меті, пропорційності втручання та наявності належного мотивування. Румунські адміністративні суди послідовно виходять з того, що наявність дискреційних повноважень не виключає обов'язку органу влади діяти обґрунтовано та передбачувано, а суд вправі перевіряти не лише формальну законність, а й розумність і пропорційність дискреційного рішення, хоча і не може підміняти орган у здійсненні самої дискреції.

Доктринальне осмислення дискреції поліції у Румунії характеризується розумінням адміністративного розсуду як виняткового елемента правового регулювання, допустимого лише за наявності чітко визначених цілей та ефективних механізмів контролю.

Румунські науковці наголошують на функціональній підпорядкованості дискреції поліції завданням захисту публічного порядку при одночасній неприпустимості непропорційного обмеження людських прав, що відображає балансуючий підхід до співвідношення публічних інтересів та приватних прав.

Компаративний аналіз румунської та польської моделей виявляє принципову відмінність підходів: якщо польська модель робить акцент на превентивному обмеженні дискреції через детальну нормативну регламентацію повноважень і процедур, то румунський підхід надає перевагу наступному контролю та судовій корекції адміністративного розсуду. Така модель забезпечує більшу гнучкість у реагуванні на різноманітні управлінські ситуації, але водночас висуває підвищені вимоги до рівня правової культури суспільства та гарантій незалежності судової влади як ключового інституційного обмежувача дискреції.

Узагальнюючи, можна стверджувати, що румунська модель правового регулювання дискреції поліції демонструє альтернативний шлях забезпечення верховенства права у сфері правоохоронної діяльності, який ґрунтується на поєднанні правовладдя, відносно загального законодавчого визначення повноважень поліції, активного судового контролю за дискреційними рішеннями та доктринального акценту на пропорційності та обґрунтованості втручання; цей досвід має важливе значення для України з позицій пошуку оптимального балансу між нормативним визначенням дискреційних повноважень поліції та ефективністю судового й інституційного контролю за їх реалізацією, особливо в контексті необхідності формування дієвої системи захисту прав людини в умовах трансформації правоохоронної системи та наближення до європейських стандартів правовладдя.

4. Запропоновані напрями удосконалення нормативного регулювання адміністративної дискреції є необхідними для підвищення правової визначеності та прозорості діяльності органів державної влади, зокрема Національної поліції. Відсутність чіткого закріплення принципів дискреції та механізмів її застосування створює

ризика свавільного тлумачення владних повноважень і порушення прав осіб.

Критичний аналіз традиційного сприйняття законності у вітчизняному правознавстві вказує на необхідність переходу від концепції верховенства закону до правовладдя, що забезпечує пріоритет людських прав у правозастосуванні. Важливим є нормативне окреслення меж адміністративного розсуду поліцейських, що відповідало б європейським стандартам та сприяло зменшенню ризиків свавільного правозастосування.

Оптимальною моделлю реформування слід вважати досвід Федеративної Республіки Німеччини, де дискреція підпорядковується принципам пропорційності, правової визначеності та захисту прав людини. Запровадження подібного підходу в Україні дозволить забезпечити судовий контроль за дискреційними рішеннями поліції не лише з точки зору їхньої формальної законності, а й відповідності принципам належного врядування.

Ефективне впровадження адміністративної дискреції в діяльність правоохоронних органів потребує інституційного забезпечення, зокрема чіткої організації внутрішніх процедур, що ґрунтуються на принципах неупередженості, пропорційності, обґрунтованості та юридичної визначеності. Особливу роль у цьому процесі відіграє система внутрішнього контролю, яка повинна забезпечувати прозорість та підзвітність ухвалених рішень, а також запобігати свавільному використанню повноважень.

Разом з тим, реалізація дискреційних повноважень правоохоронних органів не може обмежуватися лише внутрішнім регулюванням. Важливим елементом є багаторівнева система контролю, що охоплює внутрішній, державний та громадський рівні, як це передбачено Європейським кодексом поліцейської етики. В Україні діючі механізми громадського контролю не є достатньо ефективними, що потребує їх удосконалення.

Для підвищення підзвітності поліції необхідно розширити повноваження громадських наглядових рад, створити незалежні

механізми громадського моніторингу, посилити роль правозахисних організацій у контролі за діяльністю поліції, а також забезпечити максимальну відкритість правоохоронних органів. Запровадження цих заходів сприятиме зміцненню довіри громадян до поліції, підвищенню відповідальності правоохоронців, запобіганню зловживанням владою та посиленню правовладдя у сфері правоохоронної діяльності.

З огляду на викладене, доцільним є доповнення Закону «Про Національну поліцію» положеннями, які визначатимуть дискреційні повноваження, їхні межі та механізми контролю. Водночас слід закріпити принцип пропорційності як один із засадничих принципів діяльності поліції, що сприятиме збалансуванню ефективності правозастосування та дотримання прав громадян. Інтеграція цього принципу в правозастосовну практику зміцнить довіру до правоохоронних органів і сприятиме утвердженню правовладдя в Україні.

У Законі України «Про Національну поліцію»:

1) розділ II доповнити ст. 12-1 такого змісту:

Стаття 12-1. Пропорційність.

З кількох можливих і відповідних заходів Національна поліція вживає тих, які можуть завдати найменшої шкоди окремим особам і громадськості.

Вжиті заходи не повинні призводити до невідповідного становища, яке є явно непропорційним бажаному результату.

Вжиті заходи (вжиття заходів) є допустимим лише до тих пір, поки їх мета не буде досягнута або поки не стане очевидним, що мети неможливо досягти.

2) розділ IV доповнити ст. 28-1 такого змісту:

Стаття 28-1. Розсуд у діяльності Національної поліції.

Для виконання повноважень, передбачених розділом IV цього Закону Національна поліція наділяється можливістю застосовувати розсуд.

Національна поліція застосовує розсуд, зважаючи на принципи діяльності, закріплені у II розділі цього Закону.

У випадках, передбачених законом, застосування розсуду підлягає судовому контролю.

Список використаних джерел

1. Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz – ASOG Bln). URL: <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-ASOGBE2006pP11>
2. Bundestag. Verwaltungsverfahrensgesetz. 25.05.1976. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/index.html#BJNR012530976BJNE006002301>
3. Case of Lashmankin and Others v. Russia. Applications no. 57818/09 and 14 others. 7 February 2017. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-170857>
4. Case of Ushakov and Ushakova v. Ukraine. Application no. 10705/12. 18 June 2015. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-155199>
5. Code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale. URL: <https://www.interieur.gouv.fr/deontologie>
6. Code de la sécurité intérieure. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000025503132/2025-02-23/
7. Code général des collectivités territoriales. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070633/
8. Constituția României. URL: <https://www.constitutiaronaniei.ro/>
9. Contrôle des atteintes portées par le pouvoir de police à la liberté de réunion. URL: <https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/les-grandes-decisions-depuis-1873/conseil-d-etat-19-mai-1933-benjamin>
10. Council of Europe Committee of Ministers. Recommendation No. R (80) 2 of the Committee of Ministers Concerning the Exercise of Discretionary Powers by Administrative Authorities (Adopted by the Committee of Ministers on 11 March 1980 at the 316th meeting of the Ministers' Deputies). URL: <https://rm.coe.int/16804f22ae>

11. Democracy Index 2023. URL: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2023/>

12. Encadrement des activités économiques (I) : objet du cadre. URL: <https://www.conseil-etat.fr/Media/actualites/documents/2020/11-novembre/guide/f18-liens.pdf>

13. Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Polizei (Polizeiaufgabengesetz – PAG). URL: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayPAG>

14. Gesetz über die Bundespolizei (Bundespolizeigesetz – BPolG). URL: https://www.gesetze-im-internet.de/bgsg_1994/_16.html

15. Götz V., Geis M.-Em. Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht. C.H.BECK, München, 2022. DOI: 10.17104/9783406746949

16. Lege nr. 360 din 6 iunie 2002 privind Statutul polițistului. URL: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocumentAfis/207291>

17. Lege nr. 550 din 29 noiembrie 2004 privind organizarea și funcționarea Jandarmeriei Române. URL: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocument/57610>

18. Lege nr. 554 din 2 decembrie 2004 contenciosului administrativ. URL: <https://legislatie.just.ro/public/detaliidocument/57426>

19. Legea nr. 218 din 23 aprilie 2002 (republicată) privind organizarea și funcționarea Poliției Române. URL: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocument/223421>

20. Recommendation CM/Rec (2007) 7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. URL: <https://rm.coe.int/16807096b9>

21. The European Code Of Police Ethics. Recommendation Rec(2001)10 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 September 2001 and explanatory memorandum. URL: <https://rm.coe.int/the-european-code-of-police-ethics-pdf/1680b003e0>

22. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19600300168>

23. Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej. URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/>

dzu-dziennik-ustaw/srodki-przymusu-bezposredniego-i-bron-palna-17996936

24. Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20021531269/U/D20021269Lj.pdf>

25. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego. URL: <https://lexlege.pl/kodeks-postepowania-karnego/>

26. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19900300179>

27. Zasady etyki zawodowej policjanta. URL: <https://ksp.policja.gov.pl/wrd/aktualnosci/122258,ZASADY-ETYKI-ZAWODOWEJ-POLICJANTA.html>

28. Адміністрування і ви. Принципи адміністративного права у відносинах між особами та органами публічної влади. URL: <https://rm.coe.int/handbook-administration-and-you/1680a06311>

29. Білих І. В. Імплементація міжнародних стандартів в адміністративне судочинство України. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2023. № 3. С. 144–150.

30. Калаянов Д. П. Поліція країн ЄС та використання її досвіду в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ України: теорія і практика : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2010. 455 с.

31. Конституція Польської Республіки. URL: <https://pravo.org.ua/books/konstytutsiya-polskoj-ri-respubliki/>

32. Кучук А. М. Правовладдя в умовах національного права. *Актуальні питання теорії та практики в галузі права, освіти, соціально-гуманітарних та поведінкових наук в умовах воєнного стану* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернігів, 25–26 квітня 2023 р.) : у двох томах. Том 1 / голов. ред. В. Ф. Пузирний; Академія Державної пенітенціарної служби. Чернігів : Академія ДПтС, 2023. С. 177–179.

33. Кучук А. М. Правовладдя: аксіологічний аспект. *Реалії та перспективи розбудови правової держави в Україні та світі* : матеріали VI Міжнародної науково-практичної конференції

(м. Суми, 26 травня 2023 р.). Суми : Вид-во СумДПУ імені А. С. Макаренка, 2023. С. 25–28.

34. Марушій О. Забезпечення законності у сфері діяльності органів державного управління в сучасних умовах. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2020. № 4 (32). Vol. 1. P. 225–228.

35. Марушій О. А. Поняття законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/aug/5811/vnulpurn201684522.pdf>

36. Передерій О. С. Правовий статус поліції країн континентальної правової сім'ї (загальнотеоретична характеристика на матеріалах Франції, Німеччини, Польщі) : автореф. дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2009. 20 с.

37. Петрова Г. М. Основні цінності й принципи професійної етики поліцейського. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2020. № 1. С. 32–43.

38. Пономаренко Я. С. Професійна етика та чесність поліцейських як пріоритетні завдання фахової підготовки. URL: <https://ol.world-ontology.org/wp-content/uploads/2023/02/36-IV176-Пономаренко.pdf>

39. Рішення Суду справедливості ЄС (П'ята Палата) від 11 січня 2024 року, *Planistat Europe and Charlot v. Commission*, C-363/22 P. Верховний Суд. Огляд практики Суду справедливості Європейського Союзу. Рішення за січень 2024 року. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/oglyady/Oglyad_Sud_ES_01_2024.pdf

40. Свида Т. Режим законності в діяльності виконавчої влади. Ужгород : УжДІЕП, 1998. 20 с.

41. Сліпченко Т. Community Policing як партнерство між поліцією та громадою: європейський досвід. *Актуальні проблеми правознавства*. 2022. № 2 (30). С. 154–158.

42. Соломонова О. Ю, Дмитрук І. М. Історичні етапи розвитку романо-германської правової сім'ї. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2023. № 2 (46). С. 237–247.

43. Тарасов М. Ю. Характеристика романо-германської правової системи. *Актуальні проблеми сучасног оміжнародного права* : зб. наук. ст. за матеріалами І Харк. міжнар.-прав. читань, присвяч. пам'яті проф. М. В. Яновського і В. С. Семенова, Харків, 27 листоп. 2015 р. : у 2 ч. Харків, 2015. Ч. 2. С. 410–413.

ВИСНОВКИ

1. Дослідження стану пізнання дискреції в діяльності Національної поліції дозволяє систематизувати наукові підходи до розуміння цього явища, виявити його межі та оцінити відповідність принципу правовладдя.

За предметом пізнання джерела пізнання розсуду в діяльності Національної поліції доцільно класифікувати на такі групи. Перша група – наукові праці, присвячені адміністративному розсуду Друга група – роботи, що безпосередньо стосуються дискреції в окремих сферах суспільних відносин, зокрема дискреції адміністративних органів. Третя група – роботи, у яких предметом висвітлення є дискреція в діяльності різних органів правопорядку.

Запропонована авторська класифікація джерел дозволяє не лише розмежувати наукові традиції вивчення адміністративного розсуду, а й визначити прогалини в дослідженні поліцейської дискреції, що потребують подальшого осмислення. Зокрема, встановлено, що хоча загальні положення щодо адміністративного розсуду є теоретично напрацьованими, їхнє застосування до діяльності поліції потребує адаптації з урахуванням оперативності, превентивної спрямованості та особливих умов ухвалення рішень. Це зумовлює необхідність критичного переосмислення напрацьованих доктринальних підходів, розробки уточнених критеріїв оцінки поліцейської дискреції та забезпечення її відповідності принципам правової визначеності, пропорційності та ефективного судового контролю.

2. Методологічний підхід до дослідження адміністративного розсуду в діяльності Національної поліції забезпечує глибоке

розуміння його сутності та практичного застосування, акцентуючи увагу на взаємозв'язку нормативних, соціальних та функціональних аспектів.

Завдяки застосуванню комплексної методології, що включає систему методологічних принципів об'єктивності, системності, історизму, всебічності (що визначають логіку наукового пошуку та гарантують його відповідність вимогам науковості), методологічних підходів – аксіологічного, герменевтичного, структурно-функціонального (які дають змогу аналізувати правові явища в різних контекстах та оцінювати їх у широкому міждисциплінарному аспекті), методів аналізу і синтезу, дедукції та індукції (які дозволяють виявити сутнісні характеристики досліджуваного явища та встановити взаємозв'язки між його елементами) було виявлено важливі закономірності та ризики в реалізації дискреційних повноважень, що сприяє удосконаленню правового регулювання. Це дозволяє не лише уточнити межі адміністративного розсуду, а й оцінити його вплив на правовладдя та демократичне врядування в цілому.

3. Аналіз правової категорії дискреції у вітчизняній доктрині засвідчує відсутність системного підходу до її дослідження, що зумовлює проблеми у правозастосуванні та визначенні меж дискреційних повноважень адміністративних органів. Дискреція є не лише інструментом управлінської гнучкості, а й правовим феноменом, що безпосередньо впливає на баланс між адміністративною доцільністю та дотриманням принципу правовладдя. Неправильне розуміння дискреції як довільного розсуду може призвести до порушення людських прав.

Доцільно застосовувати комплексний підхід до правового регулювання дискреційних повноважень, що має включати доктринальне розмежування дискреції та свавілля (прикладом чого є європейський досвід інтерпретації доктрини “margin of appreciation”), формування критеріїв правомірності дискреційних рішень та розроблення ефективних механізмів їх судового контролю.

Удосконалення правового регулювання дискреційних повноважень потребує системного дослідження їхньої правової природи, адаптації зарубіжного досвіду та запровадження ефективних механізмів контролю. Лише такий підхід сприятиме посиленню правовладдя, підвищенню передбачуваності адміністративних рішень та забезпеченню справедливого правозастосування.

4. Аналіз дискреції у діяльності Національної поліції України дозволяє уточнити її правову природу та межі застосування з урахуванням стандартів правовладдя.

Дискреція є інструментом реалізації повноважень (при цьому, інтерпретація терміну «повноваження» має виходити з положень західної традиції права відповідно до якої це не стільки система прав та обов'язків суб'єкта владних повноважень, скільки вимоги до органу публічної влади діяти відповідним чином задля виконання завдань, покладених на цей орган), а не самостійним правовим явищем, і завжди обмежена нормами права, що запобігає її довільному застосуванню.

Дискреція у діяльності Національної поліції – це спосіб реалізації повноважень Національною поліцією як органом державної влади, що полягає в можливості вибору (який спирається на юридичні й фактичні підстави та який відповідає принципу правовладдя, не суперечить сутності правовідносин, у яких застосовується розсуд) варіанту дії / рішення в межах, визначених законом, без розширення або зміни цих повноважень.

Якщо вибір рішення обмежений лише одним варіантом, що прямо передбачений законом, то мова йде про імперативний припис, а не дискрецію.

Запропоновані дві взаємодоповнювальні класифікації – за рівнями вибору (щодо рішення / дії, щодо варіантів рішення / дії, щодо способу дії) та за контрольованістю (регламентована, обмежена, відносно вільна) – дозволяють розмежувати сфери судового контролю та адміністративної дискреції. Ці положення сприяють вдосконаленню механізмів нормативного регулювання дискреційних

повноважень поліції та підвищенню ефективності контролю відповідно до принципів належного врядування.

5. Розроблено п'ятиелементну модель меж адміністративного розсуду Національної поліції України, яка охоплює нормативно-правові (визначають правові рамки дискреційних повноважень на основі Конституції, законів, підзаконних актів та міжнародних стандартів), інституційні (забезпечують контроль за розсудом через систему судового нагляду, прокурорського контролю та парламентського моніторингу), процедурні (регламентують порядок прийняття рішень, встановлюючи вимоги до мотивування, змагальності та відкритості), функціональні (обмежують дискрецію рамками компетенції органу, запобігаючи перевищенню повноважень) та матеріальні (ґрунтуються на принципах пропорційності, необхідності та правової визначеності для оцінки законності адміністративних рішень) обмеження.

Запропонований підхід дозволяє системно оцінювати баланс між ефективністю діяльності поліції та забезпеченням правовладдя, особливо в умовах воєнного стану.

Визначено, що недостатня нормативна визначеність критеріїв дискреції ускладнює судовий та громадський контроль, що може спричиняти ризики свавільного правозастосування. Обґрунтовано необхідність чіткого регулювання матеріальних меж адміністративного розсуду та посилення механізмів його контролю задля запобігання порушенню людських прав.

6. Компаративний аналіз правового регулювання адміністративного розсуду дозволяє виокремити два рівні такого регулювання. По-перше, національний рівень; в межах якого доцільно розмежувати німецьку модель, для якої характерне чітке нормативне закріплення меж дискреційних повноважень поліції, визначення критеріїв їх правомірності та ефективні механізми судового контролю, та французьку модель, що базується на судовій інтерпретації принципів дискреції, поступовому звуженні її меж і посиленні стандартів правозахисту.

По-друге, міжнародний (зокрема, регіональний) рівень, на якому відносини щодо застосування дискреції як способу реалізації владних повноважень регулюються як безпосередньо, так і через закріплення міжнародно-правових норм, застосування яких вимагає обмеження адміністративного розсуду та визначає межі дискреції. Важливою складовою міжнародного рівня є судова практика Суду справедливості Європейського Союзу та Європейського суду з прав людини, яка вказує, що повноваження адміністративних органів повинні мати чіткі межі та підлягати ефективному судовому контролю; надмірна широта такого розсуду створює ризик свавільного застосування та порушення основоположних прав.

7. У результаті порівняльно-правового аналізу моделей правового регулювання дискреції поліції у Республіці Польща та Румунії обґрунтовано, що межі адміністративного розсуду органів правопорядку в демократичній правовій державі можуть визначатися через різні, але концептуально узгоджені механізми, спільною рисою яких є підпорядкованість дискреції принципам правовладдя, пропорційності та ефективного судового контролю. Встановлено, що польська модель ґрунтується на превентивному обмеженні дискреції шляхом детального законодавчого та процедурного регулювання, інтегрованого у систему адміністративного права та підкріпленого активною роллю адміністративних судів, тоді як румунський підхід орієнтований на більшу нормативну гнучкість із компенсаторним акцентом на наступному судовому контролі та практичному застосуванні принципу пропорційності. Доведено, що обидві моделі виходять із розуміння дискреції поліції не як автономної свободи дій, а як юридично обмеженого інструменту реалізації публічних повноважень, спрямованого на досягнення легітимної мети за умови дотримання людських прав. Для України концептуально значущим є не механічне запозичення окремих іноземних рішень, а формування власної моделі правового регулювання дискреції поліції, яка б поєднувала достатній рівень нормативної визначеності повноважень із реальними та ефективними механізмами судового й інституційного контролю за їх здійсненням.

8. З метою удосконалення правового регулювання адміністративної дискреції та забезпечення належного рівня правової визначеності, необхідно реалізувати низку напрямів. Нормативний напрям передбачає оновлення, систематизацію та гармонізацію законодавства з європейськими стандартами. Окрім того, в межах цього напрямку має бути здійснене концептуальне переосмислення законності, що вимагає відмови від догматичного сприйняття верховенства закону та врахування принципу правовладдя. Законність має трактуватися крізь призму людських прав, що передбачає підпорядкування адміністративних рішень не лише формальним нормам, а й принципам справедливості, пропорційності та правової визначеності. Важливим аспектом цього напрямку є запровадження принципу пропорційності. Удосконалення діяльності Національної поліції шляхом нормативного закріплення принципу пропорційності у прийнятті адміністративних рішень, що забезпечить баланс між забезпеченням громадського порядку та дотриманням прав людини. Поліцейські рішення повинні бути адекватними та відповідати масштабам загрози чи правопорушення.

Організаційний напрям. Організаційний аспект удосконалення діяльності Національної поліції щодо застосування адміністративного розсуду вимагає комплексного підходу до формування відповідних освітніх програм і професійної підготовки. Інтеграція навчальних тем, що розкривають природу дискреції, у різні юридичні дисципліни, а також розширення системи підвищення кваліфікації діючих працівників поліції дозволить забезпечити їхню компетентність у сфері адміністративного розсуду.

Деонтологічний напрям. Ефективна реалізація деонтологічних принципів у діяльності Національної поліції є ключовим фактором для забезпечення правової та моральної відповідальності поліцейських. Це вимагає не лише формальних змін у законодавстві, але й трансформації професійної культури, яка включає етичні стандарти та механізми їх дотримання. Враховуючи досвід європейських країн, вдосконалення навчання поліцейських та підвищення

рівня етичної компетентності є важливим кроком до зміцнення довіри між поліцією та громадянами.

Інституційний напрям. Ефективне впровадження адміністративної дискреції вимагає належної організації внутрішніх процедур, що забезпечують дотримання принципів неупередженості, пропорційності, обґрунтованості та юридичної визначеності. Важливим аспектом є встановлення чітких механізмів контролю за процесом ухвалення рішень, забезпечення прозорості адміністративних процедур та впровадження стандартів, які зобов'язують органи державної влади обґрунтовувати свої рішення.

Контрольний напрям передбачає, зокрема, посилення громадського контролю за діяльністю поліції. Запровадження ефективного внутрішнього та громадського контролю сприятиме зміцненню довіри громадян до поліції, підвищенню відповідальності правоохоронців та запобіганню свавільному застосуванню дискреційних повноважень. Імплементация європейських стандартів підзвітності поліції є необхідним кроком для демократизації правоохоронної системи України та утвердження принципів правовладдя.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz – ASOG Bln). URL: <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-ASOGBE2006pP11>
2. Bakhtina I. S., Berendieieva A. I., Pyshna A. H., Bilozorov Y. V., Kuchuk A. M. Administrative discretion in states of full democracy and hybrid regime: the example of Germany and Ukraine. *Multidisciplinary Reviews*. 2023. № 6 (4).
3. Bundestag. Verwaltungsverfahrensgesetz. 25.05.1976. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/index.html#BJNR012530976BJNE006002301>
4. Case of Al-Nashif v. Bulgaria. Application no. 50963/99. 20 June 2002. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-60522>
5. Case of Amann v. Switzerland. Application no. 27798/95. 16 February 2000. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-58497>
6. Case of Handyside v. the United Kingdom. Application no. 5493/72. 7 December 1976. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-57499>
7. Case of Hasan and Chaush v. Bulgaria. Application no. 30985/96. 26 October 2000. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-58921>
8. Case of Lashmankin and Others v. Russia. Applications nos. 57818/09 and 14 others. 7 February 2017. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-170857>
9. Case of Rotaru v. Romania. Application no. 28341/95. 4 May 2000. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-58586>
10. Case of Ushakov and Ushakova v. Ukraine. Application no. 10705/12. 18 June 2015. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-155199>

11. Code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale. URL: <https://www.interieur.gouv.fr/deontologie>
12. Code de la sécurité intérieure. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000025503132/2025-02-23/
13. Code général des collectivités territoriales. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070633/
14. Constituția României. URL: <https://www.constitutiaronaniei.ro/>
15. Contrôle des atteintes portées par le pouvoir de police à la liberté de réunion. URL: <https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/les-grandes-decisions-depuis-1873/conseil-d-etat-19-mai-1933-benjamin>
16. Council of Europe Committee of Ministers. Recommendation No. R (80) 2 of the Committee of Ministers Concerning the Exercise of Discretionary Powers by Administrative Authorities (Adopted by the Committee of Ministers on 11 March 1980 at the 316th meeting of the Ministers' Deputies). URL: <https://rm.coe.int/16804f22ae>
17. Democracy Index 2023. URL: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2023/>
18. Encadrement des activités économiques (I): objet du cadre. URL: <https://www.conseil-etat.fr/Media/actualites/documents/2020/11-novembre/guide/f18-liens.pdf>
19. Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Polizei (Polizeiaufgabengesetz – PAG). URL: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayPAG>
20. Gesetz über die Bundespolizei (Bundespolizeigesetz – BPolG). URL: https://www.gesetze-im-internet.de/bgsg_1994/__16.html
21. Götz V., Geis M.-Em. Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht. C.H.BECK, München, 2022. doi.org/10.17104/9783406746949
22. Kuchuk A. M., Antonenko T., Rembakh O. Culture as a Way of Cognition of Law (Social and Cultural Paradigm Law). *Вісник Національної академії керівних кадрів культури і мистецтв*. 2019. № 3. С. 130–134.

23. Lege nr. 360 din 6 iunie 2002 privind Statutul polițistului. URL: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/207291>

24. Lege nr. 550 din 29 noiembrie 2004 privind organizarea și funcționarea Jandarmeriei Române. URL: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/57610>

25. Lege nr. 554 din 2 decembrie 2004 contenciosului administrativ. URL: <https://legislatie.just.ro/public/detaliiidocument/57426>

26. Legea nr. 218 din 23 aprilie 2002 (republicată) privind organizarea și funcționarea Poliției Române. URL: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/223421>

27. Recommendation CM/Rec (2007) 7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. URL: <https://rm.coe.int/16807096b9>

28. Recommendation No. R (80) 2 of the Committee of Ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities. URL: <https://rm.coe.int/16804f22ae>

29. Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the European Code of Police Ethics. Rec (2001) 10. URL: https://hrea.org/wp-content/uploads/2021/02/Recommendation-Rec200110_European-Code-of-Police-Ethics_Ukrainian.pdf

30. The European Code Of Police Ethics. Recommendation Rec (2001) 10 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 September 2001 and explanatory memorandum. URL: <https://rm.coe.int/the-european-code-of-police-ethics-pdf/1680b003e0>

31. Tulinov V., Bilykh I. V., Merdova O., Volobuieva O., Veselov M. Activities of Law Enforcement Agencies in the Context of the Introduction of Innovative Technologies (Comparative Legal Aspect). *Cuestiones Políticas*. 2022. Vol. 40. № 72. P. 145–163.

32. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19600300168>

33. Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej. URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/srodki-przymusu-bezposredniego-i-bron-palna-17996936>

34. Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20021531269/U/D20021269Lj.pdf>

35. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego. URL: <https://lexlege.pl/kodeks-postepowania-karnego/>

36. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19900300179>

37. Zadyraka N. Discretionary Powers of Administrative Courts in the Field of Human and Civil Rights Protection. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2023. № 124 (5). С. 49–54.

38. Zasady etyki zawodowej policjanta. URL: <https://ksp.policja.gov.pl/wrd/aktualnosci/122258,ZASADY-ETYKI-ZAWODOWEJ-POLICJANTA.html>

39. Авер'янов В. Б. Дискреційна влада. Юридична енциклопедія : у 6 т. Т. 2. Київ : Українська енциклопедія, 1999. 744 с.

40. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. / ред. Т. Коломоець. Київ : Юрінком Інтер, 2011.

41. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у двох томах; Том 1. Загальна частина / ред. колегія ; В. Авер'янов (голова) та ін. Київ : Юридична думка, 2007.

42. Адміністративне право України. Повний курс : підруч. / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

43. Адміністрування і ви. Принципи адміністративного права у відносинах між особами та органами публічної влади. URL: <https://rm.coe.int/handbook-administration-and-you/1680a06311>

44. Аллахвердова Л. В. Обмеження дискреційних повноважень як вимога верховенства права. *Наукові записки НаУКМА*. 2015. № 2. С. 34–36.

45. Бааджи Н. А. Адміністративний розсуд в діяльності органів публічної влади : дис. ... канд. юрид. наук, Одеса, 2020. 246 с.

46. Барабаш Ю. Г. Дискреційні повноваження вищих органів влади: правова природа та умови ефективного застосування. *Університетські наукові записки*. 2007. № 4 (24). С. 49–54.
47. Барак А. Суддівський розсуд. Київ : Вид. «Центр учбової літератури», 2022. 320 с.
48. Барікова А. А. Дискреція в правозастосуванні у фінансовому праві : монографія. Київ : Інтерсервіс, 2023. 280 с.
49. Барікова А. А. Види дискреції в застосуванні норм фінансового права. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2021. Т. 32 (71). № 3. С. 13–17.
50. Бевзенко В. М., Панова Г. В. Сутність та підстави втручання адміністративного суду у розсуд суб'єкта публічної адміністрації». Київ : Видавництво «Дакор». 2018. 232 с.
51. Берназюк Я. О. Принцип пропорційності у практиці Європейського суду з прав людини. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2021. № 6(18). С. 197–214.
52. Бибик С. П. Словник іншомовних слів / С. П. Бибик, Г. М. Сюта. Харків : Консум, 2006. 380 с.
53. Білих І. В. Актуальні питання щодо розгляду поняття дискреція адміністративних органів. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2024. № 3. С. 183–187.
54. Білих І. В. Дискреція в діяльності Національної поліції України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2023. № 4. С. 92–97.
55. Білих І. В. До питання дискреції як специфічного компоненту повноважень органів виконавчої влади. *Юридичний бюлетень*. 2024. Вип. 35. С. 57–63.
56. Білих І. В. Імплементация міжнародних стандартів в адміністративне судочинство України. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2023. № 3. С. 144–150.
57. Білих І. В. Поняття дискреційних повноважень органів публічного адміністрування: теоретико-правовий аспект. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2024. № 4. С. 87–91.

58. Бірта Г. О., Бургу Ю. Г. *Методологія і організація наукових досліджень*. Київ : Центр учбової літератури, 2014. 142 с.

59. Бірта Г. О., Бургу Ю. Г., Флока Л. В., Горячова О. О. *Методологія і організація наукових досліджень*. Полтава, 2020. 160 с.

60. Блажівська Н. Дискреція в адміністративному судочинстві. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Prezent_diskrecia.pdf

61. Бондар Н. А., Стрельник В. В. *Методологія наукового дослідження теоретико-правових факторів впливу на розвиток юридичної освіти в умовах глобалізації. Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 2. С. 102–105.

62. Брюшкова Н. О., Ніколюк О. В., Удовиця О. Ф. Особливості прийняття управлінських рішень в публічному управлінні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/3_2020/41.pdf

63. Бугайчук К. Л. Національна поліція України як суб'єкт реалізації правоохоронної функції держави. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми* : тези доп. учасників Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 17 жовт. 2017 р.). Харків : ХНУВС, 2017. С. 30–33.

64. Ваганова Л. В., Юричина І. А. Управлінське рішення як форма реалізації організаційної функції державного управління. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2022. № 1. С. 94–98.

65. Ведерніков Ю. А., Кучук А. М. *Правоохоронна діяльність в Україні: теоретико-правовий аспект*. Київ : Знання України, 2009. 219 с.

66. Венгер В. М. Обмеження дискреційних повноважень як складова принципу верховенства права. *Наукові записки. Серія: Юридичні науки*. 2013. С. 49–54.

67. Волошенюк О. В. Розширювальне тлумачення норм національного і міжнародного права. *Форум права*. 2024. № 78 (1). С. 77–87.

68. Гаврильців М. Т. Реалізація Конституції України: ефективність дії та напрями її забезпечення в умовах конституційно-правової реформи. *Право і суспільство*. 2020. № 2. С. 25–31.
69. Гаек Ф. А. Конституція свободи / пер. з англ. М. Олійника, А. Королишина. Львів : Літопис. 2002. 290 с.
70. Головін А. П. Вплив адміністративного розсуду на формування девіантних установок працівників міліції. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2012. № 4. С. 154–162.
71. Горбалінський В. В. Актуальні підходи до розуміння поняття дискреційних повноважень публічної адміністрації. *Нове українське право*. 2022. Вип. 4. С. 44–49.
72. Грінь А. А. Дискреційні повноваження органів виконавчої влади України та їх реалізація : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Київ, 2019. 256 с.
73. Дзьобань О. П., Яроцький В. Л. Герменевтичний метод у сучасних цивілістичних дослідженнях: до питання про доцільність застосування. *Інформація і право*. 2017. № 2 (21). С. 5–12.
74. Дроздов О., Дроздова О. Відмова у призначенні покарання не пов'язаного з позбавленням волі внаслідок відсутності місця проживання заявника визнано Європейським судом з прав людини таким що призвело до порушення ст. 14 (Заборона дискримінації) Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (аналітичний огляд окремих рішень ЄСПЛ щодо заборони дискримінації). URL: <https://www.echr.com.ua/wp-content/uploads/2018/05/discrimination.pdf>
75. Дудченко В. В. Роль методології юридичної науки у становленні новаційного науково-правового мислення. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. Вип. 21. С. 13–17.
76. Євсюков Є. В. Правове регулювання повноважень органів виконавчої влади в умовах воєнного стану: компаративний аспект. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2024. № 3. С. 98–102.

77. Євсюков Є. В. Структура правового статусу органів державної виконавчої влади: загальна характеристика. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2024. Вип. 3 (56). С. 168–171.

78. Желтобрюх І. А. Розсуд в податковому правозастосуванні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Держ.ВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана». Київ, 2016. 199 с.

79. Завгородня Ю. С., Кучук А. М. Публічне управління в умовах правовладдя: методологічні засади. *Наукові праці Міжрегіональної академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління*. 2023. Вип. 5 (71). С. 41–45.

80. Закон України «Про адміністративну процедуру», що саме змінилося для громадян – пояснює Міністерство юстиції України. URL: <https://court.gov.ua/archive/1596693/>

81. Закурін М. К. Дискреція – дія на власний розсуд. Поняття та прояв. *Вісник господарського судочинства*. 2009. № 4. С. 17–24.

82. Заморська Л. І. Системний підхід у дослідженнях правової реальності. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2016. № 7. С. 38–44.

83. Занфірова Т. А., Айдинян А. В. Поширювальне тлумачення норм права в окремих рішеннях Конституційного Суду України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 1. С. 30–33.

84. Івакін О. А. Об'єктивність як неодмінний принцип пізнання. *Актуальні проблеми держави і права*. 2006. Вип. 29. С. 99–102.

85. Іванченко Я. М. Розширення меж правозастосовчої дискреції у період воєнного стану в Україні: за та проти. *Правничий часопис Донецького національного університету імені Василя Стуса*. 2023. № 1. Т. 2. С. 17–24.

86. Ілин Л. М., Каленюк О. М., Гаврецька М. Й. Принцип історизму в праві та правових дослідженнях. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. Серія: Право*. 2022. № 13 (25). С. 54–60.

87. Калаянов Д. П. Поліція країн ЄС та використання її досвіду в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ України:

теорія і практика : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2010. 455 с.

88. Ковальчук А., Коцюбинська Ю. Дискреційні повноваження поліцейських під час запобігання насильству за ознаками статі на територіях ведення бойових дій. URL: <https://elar.navs.edu.ua/bitstreams/b862e07b-73d5-4739-a8fa-aaa8abc4ae4e/download>

89. Ковбас І., Коваль М., Мороз С. До питання про формалізовану фіксацію в законодавстві України терміну «дискреція» як явища, що застосовується у процесі публічного адміністрування та при здійсненні судочинства. *Правові новели*. 2023. № 20. С. 244–251.

90. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

91. Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>

92. Комарницька І. Адміністративна відповідальність: теоретико-правові аспекти. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2020. Т. 7. № 2. С. 155–161.

93. Конституція Польської Республіки. URL: <https://pravo.org.ua/books/konstytutsiya-polskoyi-respubliky/>

94. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30

95. Корж І. Ф. Правові основи обмеження конституційних прав і свобод людини в Україні. *Інформація і право*. 2023. № 2 (45). С. 42–49.

96. Корнієнко М. В. Забезпечення прав людини органами правопорядку в екстраординарних умовах: доктринальний аспект: монографія. Одеса : Видавництво «Юридика», 2023. 170 с.

97. Кучук А. М. Аксіологічний підхід до дослідження правових явищ. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 9. С. 116–120.

98. Кучук А. М. Модуси правової держави і громадянського суспільства: захід і схід. Проблеми формування правової держави

в Україні в умовах глобалізації : монограф. Суми : ФОП Цьома С. П., 2018. С. 7–24.

99. Кучук А. М. Правовладдя в умовах національного права. *Актуальні питання теорії та практики в галузі права, освіти, соціально-гуманітарних та поведінкових наук в умовах воєнного стану* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернігів, 25–26 квітня 2023 р.): у двох томах. Том 1 / голов. ред. В. Ф. Пузирний; Академія Державної пенітенціарної служби. Чернігів : Академія ДПтС, 2023. С. 177–179.

100. Кучук А. М. Правовладдя: аксіологічний аспект. *Реалії та перспективи розбудови правової держави в Україні та світі* : матеріали VI Міжнародної науково-практичної конференції (м. Суми, 26 травня 2023 р.). Суми: Вид-во СумДПУ імені А. С. Макаренка, 2023. С. 25–28.

101. Кучук А. М. Теоретичні основи правового поліцентризму : монограф. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2017. 312 с.

102. Кучук А. М., Пекарчук В. М. Методологія правових явищ в умовах сучасного правового дискурсу. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2022. Вип. 1 (42). С. 9–12.

103. Кучук А. М., Пекарчук В. М. Методологія сучасного правознавства: спроба критичного осмислення. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2021. № 1 (71). С. 27–31.

104. Лагода О. Основні помилки у застосуванні дискреційних повноважень посадовими особами адміністративних органів. *Право України*. 2009. № 3. С. 20–24.

105. Марушій О. Забезпечення законності у сфері діяльності органів державного управління в сучасних умовах. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2020. № 4 (32). Vol. 1. P. 225–228.

106. Марушій О. А. Поняття законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/aug/5811/vnulpurn201684522.pdf>

107. Мельник Ю. П. Визначення поняття «політична відповідальність»: наукові погляди та підходи до його тлумачення. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2020. № 2. С. 9–13.

108. Методологія проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції. Затверджено наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 18 травня 2023 року № 109/23. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0109884-23#Text>

109. Методологія проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 24 квітня 2017 року № 1395/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#n8>

110. Муза О. В., Нестерик М. О. Характеристика нормативних підстав застосування дискреційних повноважень. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 6. С. 234–237.

111. Омелян В. Сутність адміністративного розсуду в діяльності публічної адміністрації. *Адміністративне право і процес*. 2018. № 2 (21). С. 23–33.

112. Панова Г. В. Втручання адміністративного суду в розсуд суб'єкта публічної адміністрації: сутність та підстави : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2017. 245 с

113. Передерій О. С. Правовий статус поліції країн континентальної правової сім'ї (загальнотеоретична характеристика на матеріалах Франції, Німеччини, Польщі) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2009. 20 с.

114. Петрова Г. М. Основні цінності й принципи професійної етики поліцейського. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2020. № 1. С. 32–43.

115. Погребняк С. П. Принцип пропорційності в українській юридичній практиці та практиці ЄСПЛ. Правове забезпечення ефективного виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини : зб. наук. ст. Міжнар. наук.-практ. конф.

(м. Одеса, 15 вересня 2012 р.) / за ред. С. В. Ківалова; НУ «ОЮА». Одеса : Фенікс, 2012. С. 294–310.

116. Пономаренко Я. С. Професійна етика та чесність поліцейських як пріоритетні завдання фахової підготовки. URL: <https://ol.world-ontology.org/wp-content/uploads/2023/02/36-IV176-Пономаренко.pdf>

117. Постанова Верховного Суду від 15 грудня 2021 року у справі № 1840/2970/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101923134>

118. Постанова Очаківського міськрайонного суду Миколаївської області від 19 липня 2019 року у справі № 483/1213/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83126774>

119. Примак В. Д. Законодавчі підходи до визначення правового статусу суб'єктів цивільної відповідальності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 6. С. 177–179.

120. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 15. Ст. 50.

121. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лютого 2006 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 260.

122. Про внесення змін до деяких постанов Верховної Ради України щодо назви та предмета відання Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин. Постанова Верховної Ради України від 15 серпня 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2503-IX#Text>

123. Про державне регулювання сфери захисту рослин : Закон України від 17 грудня 2024 року. *Урядовий кур'єр*. 2025. № 21.

124. Про державну таємницю : Закон України від 21 січня 1994 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 16. Ст. 93.

125. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 23 червня

2010 року № 1380/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10#Text>

126. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/565-12#Text>

127. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40–41. Ст. 379.

128. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання : Постанова Верховної Ради України від 29 серпня 2019 року. *Відомості Верховної Ради*. 2019. № 35. Ст. 147.

129. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>

130. Резанов С. А. Використання дискреційних повноважень в діяльності органів державного управління. *Форум права*. 2009. № 1. С. 480–483.

131. Резанов С. А. Класифікація адміністративного розсуду: поняття та його види. *Митна справа*. 2015. № 5 (2). С. 181–184.

132. Рішення Суду справедливості ЄС (П'ята Палата) від 11 січня 2024 року, *Planistat Europe and Charlot v Commission*, C-363/22 P. Верховний Суд. Огляд практики Суду справедливості Європейського Союзу. Рішення за січень 2024 року. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/oglyady/Oglyad_Sud_ES_01_2024.pdf

133. Ромашкін С. В. Ідеї історичної школи права в становленні юридичної герменевтики. *Актуальні проблеми держави і права*. 2009. Вип. 50. С. 97–102.

134. Савранчук Л. Л. Сутність адміністративного розсуду у діяльності органів публічної адміністрації. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 1. С. 199–202.

135. Свида Т. Режим законності в діяльності виконавчої влади. Ужгород : УжДІПЕП, 1998. 20 с.

136. Семеній О. Ознаки адміністративного розсуду в діяльності публічної адміністрації. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 6. С. 136–139.

137. Семеній О. М. Ознаки адміністративного розсуду в діяльності суб'єктів публічної адміністрації. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 6. С. 136–139.

138. Сердюк І. А. Методологічний аналіз інтерпретацій понять «суб'єктивне юридичне право» та «суб'єктивний юридичний обов'язок». *Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ*. 2005. № 3. С. 113–123.

139. Сінельнік Р. В. Дискреційні повноваження президента України в контексті проведення конституційної реформи. *Вісник Запорізького національного університету. Серія: Юридичні науки*. 2009. № 1. С. 62–68.

140. Сліпченко Т. Community Policing як партнерство між поліцією та громадою: європейський досвід. *Актуальні проблеми правознавства*. 2022. № 2 (30). С. 154–158.

141. Соломонова О. Ю, Дмитрук І. М. Історичні етапи розвитку романо-германської правової сім'ї. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2023. № 2 (46). С. 237–247.

142. Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Про стан справ щодо недопущення в Україні катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження та покарання у 2023 році». URL: <https://ombudsman.gov.ua/uk/shchorichni-ta-specialni-dopovidi>

143. Тарасов М. Ю. Характеристика романо-германської правової системи. *Актуальні проблеми сучасног оміжнародного права* : зб. наук. ст. за матеріалами I Харк. Міжнар.-прав. читань, присвяч. пам'яті проф. М. В. Яновського і В. С. Семенова, Харків, 27 листоп. 2015 р. : у 2 ч. Харків, 2015. Ч. 2. С. 410–413.

144. Теорія держави і права : підруч. / кол. авт. ; кер. авт. кол. канд. юрид. наук, проф. Ю. А. Ведерніков. 3-є вид. перероб. і доп. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2016 ; Ліра ЛТД. 468 с.

145. Теорія держави і права : підруч. / кол. авт.; кер. авт. кол. канд. юрид. наук, проф. Ю. А. Ведерніков. 3-є вид. перероб. і доп. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2016; Ліра ЛТД. 480 с.
146. Теорія держави та права : навч. посіб. / Є. В. Білозьоров та ін. ; за заг. ред. С. Д. Гусарева, О. Д. Тихомирова. Київ : НАВС ; Освіта України, 2017. 320 с.
147. Термінологічний словник з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму, фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення та корупції / А. Г. Чубенко, М. В. Лошицький, Д. М. Павлов, С. С. Бичкова, О. С. Юнін. Київ : Ваіте, 2018. 826 с.
148. Тодощак О. В. Дискреційні повноваження суб'єктів публічної адміністрації. *Правове життя сучасної України*. 2020. № 1. Т. 2. С. 17–20.
149. У 2025 році ДБР направило до суду понад 7,4 тисячі обвинувальних актів (ІНФОГРАФІКА). URL: <https://dbr.gov.ua/news/u-2025-roci-dbr-napravilo-do-sudu-ponad-7-4-tisyachi-obvinuvalnih-aktiv>
150. Фуфалько Т. М. Обмеження дискреційних повноважень як складова принципу пропорційності. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2012. № 1. С. 52–59.
151. Хавронюк М. І. Дисциплінарна відповідальність за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення (законодавство, практика, пропозиції). Київ, 2024. URL: <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2024/07/Havronyuk.-Dystsyplynarna-vidpovidalnist.pdf>
152. Ханова Н. О. Зміст поняття «дискреція» в податковому праві. *Юридичний бюлетень*. 2018. Вип. 7. Ч. 1. С. 154–160.
153. Целлер Е., Куйбіда Р., Мельник Р. Звіт «Дискреція адміністративних органів і судовий контроль за її реалізацією». Лютий 2021. 54 с.
154. Чернишова В. Ю. Корупційна складова дискреційних повноважень суб'єктів публічної служби. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2023. Т. 34 (73). № 1. С. 136–140.

155. Шатрава С. О. Дискреційні повноваження працівників ОВС, як корупційний ризик в діяльності органів внутрішніх справ. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 2. С. 276–277.

156. Шкурська І. С. Адміністративний розсуд у діяльності органів публічної адміністрації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 3. С. 240–242.

157. Щербай І. Принципи та методи дослідження прав і свобод людини, її гідності. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2021. № 2 (30). С. 116–120.

158. Що українці знають і думають про права людини: загальнонаціональне дослідження / І. Бекешкіна, Т. Печончик, В. Яворський та ін.; під заг. ред. Т. Печончик. Київ, 2017. 308 с.

159. Що українці знають і думають про права людини: четверта хвиля (2016–2018–2020–2023). URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/shcho-ukrayintsi-znayut-ta-dumayut-pro-prava-lyudyny-otsinka-zmin-2016-2023>

160. Ярова Д. В. Делегована законотворчість: досвід країн Європейського Союзу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 8. С. 57–59.

Наукове видання

ШИНДЕЛЬ Ірина Вікторівна
ЦИМАР Євгенія Анатоліївна

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДИСКРЕЦІЇ В ДІЯЛЬНОСТІ
НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ В УМОВАХ ПРАВОВЛАДДЯ**

Монографія

Дизайн обкладинки
і верстка

А. Демська

Технічне редагування

О. Гринюк



Підписано до друку 27.02.2026 р. Формат 60x84/16.
Папір офсетний. Гарнітура Warnock. Цифровий друк.
Ум. друк. арк. 14,53. Наклад 300.
Замовлення № 011М-0226.
Віддруковано з готового оригінал-макета.

Видавництво і друкарня – Видавництво «Юридика»
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглєзі, 6/1
Телефони: +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@juridica.od.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 7653 від 18.08.2022 р.



Шиндель Ірина Вікторівна

Старший інспектор сектору ювенальної превенції відділу превенції Одеського районного управління поліції № 1 ГУНП в Одеській області, доктор філософії, капітан поліції. Має більше 20-ти років практичного досвіду роботи в правоохоронних органах, праць, опубліковано більше 10 публікацій в українських та закордонних наукових виданнях.

Закінчила в 2005 році рибпромисловий технікум в місті Білгород-Дністровський в Одеській області, за спеціальністю «бухгалтерський облік», 2009 році отримала диплом спеціаліста за спеціальністю «правоохоронна діяльність» в Одеському державному університеті внутрішніх справ. Сфера наукових інтересів: адміністративна діяльність, адміністративне право. Через декілька років у цьому ж навчальному закладі продовжила навчання та здобула науковий ступінь доктора філософії за спеціальністю 081 – Право (D8 Право).



Цимар Євгенія Анатоліївна

Викладач кафедри кримінально-правових дисциплін Одеського Державного університету внутрішніх справ, адвокат, член Комітету захисту професійних прав та реалізації гарантій адвокатської діяльності Ради адвокатів Одеської області, член Комітету кримінального права та процесу Ради адвокатів Одеської області. Має більше 5-ти років практичного стажу в органах судової системи, 8-ми років адвокатської діяльності.

Закінчила у 2009 році Одеський державний університет внутрішніх справ отримала вищу освіту за спеціальністю Правознавство та здобула кваліфікацію юриста, у 2014 році закінчила Національний університет Одеська юридична академія отримала вищу освіту за спеціальністю Правознавство та здобула кваліфікацію магістр права. Сфера наукових інтересів: кримінальне право, правове регулювання діяльності органів державної влади, форми реалізації кримінальної відповідальності.

