

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

БААДЖИ НАТАЛІЯ АНАТОЛІЇВНА

УДК 342.98:35.076

АДМІНІСТРАТИВНИЙ РОЗСУД В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ
ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Одеса 2020

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі адміністративного права та адміністративного процесу Одеського державного університету внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України.

Науковий керівник

кандидат юридичних наук, доцент,

Ненько Сергій Сергійович,

Приватний вищий навчальний заклад «Міжнародний університет бізнесу і права», ректор.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор

Константінов Сергій Федорович,

Департамент персоналу Міністерства внутрішніх справ України, головний спеціаліст управління професійної освіти та науки;

кандидат юридичних наук

Беньковський Сергій Юрійович,

Південне Одеське територіальне управління Національної гвардії України, начальник служби військ штабу.

Захист відбудеться «19» листопада 2020 р. о 10.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.884.04 в Одеському державному університеті внутрішніх справ за адресою: 65014, м. Одеса, вул. Успенська, 1.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Одеського державного університету внутрішніх справ за адресою: 65000, м. Одеса, пров. Сабанський, 4.

Автореферат розісланий «16» жовтня 2020 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

О.М. Засць

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. Адміністративне реформування, що здійснюється в Україні, направлене на удосконалення управлінського процесу, дотримання законності при застосуванні законів та підзаконних нормативно-правових актів. Одночасно з цим, адміністративне законодавство не здатне детально регламентувати діяльність посадових осіб публічної адміністрації при вирішенні усіх правових ситуацій.

Адміністративний розсуд може об'єктивно виступити як один із способів подолання проблем правозастосування. Адже наявність можливості вибору одного з декількох варіантів рішень, які закріплені у правових актах, дозволяють публічній адміністрації використовувати інструменти права з урахуванням конкретних обставин при вирішенні індивідуальних справ. При цьому, фактичний зміст застосування адміністративного розсуду може привести як до посилення, так і до зниження ефективності застосування норм права, хоча його метою є винесення найдоцільнішого, обґрунтованого і законного рішення. Адже у випадку, коли правові норми, направлені на застосування адміністративного розсуду, є невинуватими неконкретними і не містять чітких маркерів для вибору варіанту рішення, створюються сприятливі обставини не лише для прийняття помилкових рішень, а й для різного роду зловживань правом, сприяють зростанню корупційних проявів.

Зауважимо, що вітчизняні наукові дослідження правового регулювання застосування адміністративного розсуду в основному зосереджені на розв'язанні теоретичних проблем діяльності органів публічної адміністрації. Це обумовило невідкладну потребу не лише перегляду матеріальних правових норм, а й глибокого аналізу наукових розробок феномену адміністративного розсуду у цьому напрямку адміністративно-правової науки. Адже практика застосування органами публічної адміністрації розсуду не узагальнювалась не дивлячись на особливі суспільні запити на об'єктивну інформацію у цій сфері адміністративних правовідносин.

Більше того, застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації часто здійснюється з виходом за його допустимі межі, що призводить до порушення прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Ця обставина підтверджується відомостями про скасування та визнання недійсними (повністю або частково) судами України за період з 01 січня 2015 року до 25 квітня 2020 року майже 87000 рішень органів місцевого самоврядування та майже 4800 рішень місцевих державних адміністрацій.

Крім цього, актуальність обраної теми дослідження зумовлена:

необхідністю визначення місця адміністративного розсуду в арсеналі засобів управління і правового регулювання, у створенні умов для підвищення якості публічного управління;

поглиблення наукового вивчення природи і ролі застосування адміністративного розсуду в діяльності публічної адміністрації;

необхідністю подальшого узгодження та деталізації норм права, що

регулюють застосування адміністративного розсуду;

необхідністю окреслення подальших кроків у вдосконаленні законодавства.

Загальнотеоретичні питання дослідження базуються на працях основоположників науки адміністративного права, а саме: І.Ю. Андрієвського, О. фон. Арнштедта, А. Батбі, М. Бертелемі, Е.М. Берендтса, М.М. Белявського, М.О. Гагена, В.М. Гессена, А.В. Горбунова, В.Ф. Дерюжинського, О.Ф. Євтіхієва, В.Г. Іозефі, Р. фон Лауна, К.-Е. Лейтхольда, Ю. Крижаніча, І.Т. Тарасова, І.Г. Юсті та інших; учених адміністративно-правової науки радянського періоду: С.С. Алексєєва, В.М. Дубовицького, М.Д. Загряцкова, О.М. Одарченка, Ю.М. Старілова, С.О. Студенікіна та інших; на доробках сучасних учених-адміністративістів та теоретиків права, таких як В.Б. Авер'янов, М.О. Баймуратов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, С.В. Ківалов, Н.І. Козюбра, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, В.В. Копейчиков, О.І. Миколенко, П.М. Рабінович, О.Ф. Скаун, А.О. Селіванов, О.М. Якуба, Х.П. Ярмак та інші.

У праці використано здобутки вітчизняних дослідників адміністративного розсуду: М.І. Бойчук, А.А. Гріня, О.С. Лагоди, Т.С. Март'янової, С.А. Резанова, М.Б. Рісного, Г.Й. Ткач та інших.

У дослідженнях вищевказаних науковців досліджувались історико-теоретичні аспекти застосування адміністративного розсуду, наводилась диференціація науково-методологічних підходів, аргументувались положення, за якими окремі аспекти адміністративного розсуду у правозастосуванні складають комплексну проблему, яка повинна бути вирішена як на теоретичному, так і на практичному рівнях.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертація виконана з урахуванням: рекомендацій, визначених у п. 9 Резолюції 1862 (2012) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інститутів в Україні» від 26.01.2012 щодо необхідності дотримання Україною зобов'язань перед Радою Європи; положень Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженої Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 та відповідно до Переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок, на період до 2020 р., затвердженого постановою КМУ від 07.09.2011 № 942; наказу МВС України від 16.03.2015 № 275 «Про затвердження Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015-2019 років».

Тематика дослідження узгоджується із планами науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт Одеського державного університету внутрішніх справ на 2019 рік (пункти 1.2.2.5., 1.6.4. та 1.6.6.) та на 2020 рік (пункти 1.2.1.2., 1.2.2.2. та 1.6.6.)

Тема дисертації затверджена на засіданні вченої ради Одеського державного університету внутрішніх справ, протокол № 4 від 01 грудня 2015 р.

Мета і завдання дослідження відповідно до предмета та об'єкта дослідження. Мета дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу

чинного законодавства України, локальних нормативно-правових актів та узагальнень адміністративної практики органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування визначити сутність, зміст та правові засади адміністративного розсуду та його застосування в діяльності органів публічної адміністрації, розробити рекомендації щодо удосконалення правового регулювання та визначити перспективи розвитку національного законодавства у цьому напрямку.

Для досягнення цієї мети поставлено такі **завдання**:

- з'ясувати поняття, сутність та генезис адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації;
- проаналізувати правову основу застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації;
- дослідити систему принципів адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації та окреслити їхнє коло;
- здійснити аналіз основних форм реалізації адміністративного розсуду органів публічної адміністрації;
- дослідити межі адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації, з'ясувати їхню сутність та запропонувати авторське визначення дослідженого поняття;
- з'ясувати особливості застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації в умовах надзвичайного правового регулювання;
- дослідити корупціогенні властивості адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації;
- виокремити перспективні напрямки розвитку адміністративного законодавства, направленого на регулювання застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації;
- на підставі виконання поставлених завдань виробити конкретні пропозиції та рекомендації щодо удосконалення правового регулювання застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації.

Предметом дослідження є адміністративний розсуд в діяльності публічної адміністрації.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертації є комплекс загальних та спеціальних методів пізнання, використання яких забезпечило достовірність висновків і можливість вирішення поставлених завдань та досягнення сформульованої мети.

Застосування діалектичного методу надало можливість виявити місце адміністративного розсуду у діяльності органів публічної адміністрації (підрозділи 1.1, 2.1 та 2.2).

За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійно-категоріальний апарат наукових досліджень застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації (підрозділи 1.1, 1.3, 2.1 та 2.3).

Історичний метод забезпечив можливість виокремлення правових закономірностей становлення та розвитку феномену адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації в Україні та за кордоном (підрозділи 1.1, 1.2 та 3.2).

Використання порівняльно-правового методу допомогло при проведенні комплексного порівняльно-правового аналізу правових аспектів застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації в Україні та за кордоном (підрозділ 2.3), а методу системного аналізу – при порівнянні різних нормативно-правових актів, що регулюють правові підстави застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації та його межі (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.2, 2.3 та 3.1).

За допомогою догматичного методу проаналізовано зміст норм чинного вітчизняного законодавства, підзаконних актів державної виконавчої влади та актів місцевого самоврядування, виявлено в них колізії, прогалини, коруптогенні чинники та інші негативні фактори, що знижують якість нормативно-правових актів (підрозділи 1.2, 1.3, 2.1, 2.2 та 3.1).

Метод теоретико-правового прогнозування надав можливість запропонувати перспективні форми розвитку (підрозділи 2.2, 2.3 та 3.2).

При формулюванні емпіричної основи дослідження використовувались статистичний метод та метод анкетування (підрозділ 3.2).

Структурно-логічний метод та методи групування і класифікації застосовувались при дослідженні системи нормативно-правових актів, що становлять правову основу застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації (підрозділи 1.2, 2.1 та 2.2).

Метод теоретико-правового моделювання було застосовано при підготовці пропозицій формулювання правових норм (підрозділи 1.1, 2.2, 2.3 та 3.2).

Зазначені вище методи дослідження використовувалися в комплексі, що забезпечило достовірність одержаних результатів наукового пошуку.

Нормативною основою дослідження є Конституція України, Закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Національну поліцію», Кодекс України про адміністративні правопорушення, Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р., постанови Кабінету Міністрів України, локальні акти органів місцевого самоврядування, матеріальне та процесуальне законодавство різних держав, рекомендаційні приписи Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Оновлення влади та антикорупційна реформа», затвердженої постановою Верховної Ради України від 14.04.2016 № 1099, та інші нормативно-правові акти законодавчого та підзаконного характеру.

Емпіричну базу дослідження становлять статистичні дані, вітчизняні та зарубіжні наукові дослідження в галузі адміністративного права, узагальнення практики з питань застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації України та зарубіжних держав,

методологічні розробки органів публічної адміністрації стосовно застосування адміністративного розсуду при вирішенні управлінських завдань, практика правосуддя судів України загальної та спеціалізованої юрисдикції та Європейського суду з прав людини, політико-правова публіцистика та довідкові видання, а також зведені дані опитування практичних працівників органів публічної адміністрації, суддів, представників інститутів громадського суспільства та інше.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що робота є одним із перших досліджень, присвячених проблемним питанням адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації та кандидатською дисертацією, у якій розглянуто правові та організаційні застосування цього феномену у діяльності органів публічної адміністрації у сучасних умовах.

Основними положеннями, що обумовлюють наукову новизну та виносяться на захист, є такі:

уперше:

- сформульовано авторські наукові визначення основних понять, що фігурують у відносинах застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації: «нормативно-правова основа застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації», «принципи адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації», «межі надзвичайного правового регулювання» та розкрито їхній зміст;

- за наслідками дослідження умов, порядку та меж застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації за обставин надзвичайного правового регулювання доведено, що надзвичайне правове регулювання обумовлює зростання застосування імперативних принципів у правовому впливі на суспільні відносини, збільшує межі дискреції, свободу розсуду органів публічної адміністрації при правозастосуванні та нормотворенні, допускає трансгресію власної компетенції, визначеної законодавством для ординарної ситуації;

- визначено структуру системи факторів підвищеного корупційного ризику, які виникають при застосуванні адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації;

удосконалено:

- наукові обґрунтування застосування адміністративного розсуду органами публічної адміністрації України під час правотворчої та правозастосовної діяльності;

- вчення про форми реалізації адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації;

- теоретичну основу про фактори підвищення корупційного ризику під час застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації;

набули подальшого розвитку:

- наукові напрацювання щодо розуміння окремих елементів понятійно-категоріального апарату, що використовується в дослідженнях інституту

дискреції, а саме поняття «адміністративний розсуд», «межі адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації» та інші;

- основні напрями удосконалення організаційно-правових засад застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації;

- аргументація пропозицій щодо вдосконалення національного законодавства України, направленою на регулювання правотворчої та правозастосовної діяльності органів публічної адміністрації, шляхом:

- прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти» та Закону України «Про адміністративну процедуру»;

- закріплення у законодавчих правових актах низки юридично значимих норм, направлених на посилення контрольно-наглядової діяльності держави за застосуванням адміністративного розсуду у правотворчій та правозастосовній діяльності органів публічної адміністрації.

У цілому новими є й інші висновки, пропозиції та рекомендації дисертанта, які виносяться на захист та мають значення для подальшого вирішення проблемних питань у межах проблем дослідження.

Особистий внесок здобувача. Викладені в дисертації положення, що становлять її новизну, є результатом самостійної роботи автора. Наукові ідеї та розробки оприлюднено без співавторів у наукових фахових виданнях України та міжнародних періодичних виданнях. Особистий внесок здобувача в опублікованій праці у співавторстві з Войтов Г.В. полягає в аналізі правового механізму запобігання зловживанню адміністративним розсудом. Автору належить виконання аналітичної частини та участь у формулюванні висновків.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що положення і висновки, рекомендації та пропозиції, зроблені у дослідженні, впроваджено та можуть бути використані:

- у *науково-дослідній сфері* – для подальшого вивчення проблем застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації (акт впровадження у науково-дослідну діяльність Одеського державного університету внутрішніх справ від 09 липня 2020 року);

- у *навчальному процесі* – при підготовці підручників, навчальних посібників, методичних матеріалів, лекцій, практичних і семінарських занять з дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Адміністративна відповідальність» (акт впровадження у навчальний процес Одеського державного університету внутрішніх справ від 09 липня 2020 року).

- у *правотворчості* – для вдосконалення законодавства, що регулює застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації (акт впровадження у практичну діяльність Львівської обласної ради від 04 червня 2020 року);

- у *правозастосуванні* – для удосконалення практичної діяльності органів публічної адміністрації.

Апробація матеріалів дисертації. Основні положення, висновки та пропозиції, що містяться в дисертації, були предметом наукового обговорення на засіданнях кафедри адміністративного права та

адміністративного процесу Одеського державного університету внутрішніх справ, доповідалися автором і були оприлюднені на науково-практичних конференціях: Кібербезпека в Україні: правові та організаційні питання : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., м. Одеса, 21 жовтня 2016 р.; Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави: матеріали VIII Міжнар. наук.-практ. конф., м. Одеса, 25 березня 2016 р.; Fourth International Conference of European Academy of Science, Bonn, Germany, January, 20-31, 2019; Вплив інтеграційних тенденцій на розвиток національного права: матер. Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. м. Одеса, 28 лютого 2020 р.; Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави: матеріали XII Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф., м. Одеса, 26 березня 2020 р.

Публікації. Результати дослідження знайшли відображення в п'яти наукових статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях, дві з яких опублікована у міжнародному періодичному виданні країни Європейського Союзу, а також тезах п'яти наукових доповідей.

Структура дисертації. Відповідно до мети й завдань дослідження дисертація складається з титульного аркушу, анотації, змісту, вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації становить 246 сторінок. Список використаних джерел містить 477 найменувань і займає 51 сторінку.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується вибір теми і актуальність дисертаційного дослідження, визначено зв'язок роботи з науковими програмами, мету, задачі, об'єкт і предмет дослідження, його методологічні засади, теоретична та емпірична бази, розкривається наукова новизна одержаних результатів і їх практичне значення, сформульовано основні положення, які виносяться на захист, наведено відомості стосовно їх апробації та опублікування.

Розділ 1. «Загально-правові засади адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації» складається з трьох підрозділів.

Підрозділ *1.1. «Понятійно-категоріальний апарат в наукових дослідженнях адміністративного розсуду»* присвячений дослідженню сутності низки правових категорій: «розсуд», «адміністративний розсуд», «дискреція», «межі адміністративного розсуду», «оціночне поняття» та інші. Здійснено аналіз доктринальних досліджень інших авторів, пов'язаних з проблемами застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації.

Досліджено правову природу адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації, з'ясовано, що це явище є елементом юридичної діяльності суб'єкта публічної адміністрації, який характеризує певну свободу у правовому вирішенні того чи іншого питання, що надається цьому суб'єкту для прийняття раціонального, мотивованого і обґрунтованого

рішення у справі, в межах, визначених нормами права. Адміністративний розсуд слід розглядати як пошук та винесення оптимального, вивіреного та зваженого рішення у конкретній справі, який здійснюється через інтелектуально-вольову або творчу діяльність.

Підрозділ 1.2. *«Нормативно-правова основа застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації України»* присвячений дослідженню системи нормативно-правових актів, за допомогою яких забезпечується застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації. Встановлено, що нею є сукупність нормативно-правових актів законодавчого та підзаконного характеру, які направлені на регулювання відносин, пов'язаних із реалізацією дискреційних повноважень органів публічної адміністрації у правотворчій та правозастосовній діяльності. Нормативно-правова основа застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації являє собою регламентаційний механізм здійснення цими органами управлінської діяльності, вона є сукупністю норм матеріального та процесуального права.

Звернута увага на оціночні поняття, що містяться у нормах права, направлених на регулювання адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації, які виступаючи елементом дискреційної норми обумовлюють нечіткість нормативних приписів останніх. Це найкращим чином характеризує логіко-правову природу самих оціночних понять.

У підрозділі 1.3. *«Принципи адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації України»* викладено сутність та зміст основних принципів адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації: верховенства права, який є визначальним орієнтиром в діяльності як органів публічної адміністрації так і інститутів громадського суспільства та приватних осіб; законності – обов'язкова, визначена Конституцією та законами України, умова для адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації; гуманізму – моральний принцип, в основі якого лежить визнання цінності людини як особистості, її право на захист людської гідності, прояв і розвиток своїх здібностей на основі рівності, людяності і справедливості; пропорційності – загальний, універсальний принцип права, який вимагає співрозмірного обмеження прав та свобод людини для досягнення публічних цілей; неупередженості, дотримання якого виключає з адміністративного процесу прояви суб'єктивізму, однобічності в аналізі дій суб'єктів; рівності перед законом, мета якого полягає в усуненні будь-яких проявів несправедливості, дискримінаційного ставлення до особи та необхідності гарантувати рівність як формально, так і фактично; справедливості, який полягає в тому, що при вирішенні конкретної адміністративної справи, крім юридичних норм, враховуються також етичні та моральні цінності та норми. Досліджено принципи недопустимості зловживання правом, добросовісності, розумності, варіативності (селективності) розсуду, цілеспрямованості, цілісності та інші.

Розділ 2. «Організаційно-правові аспекти формування та

функціонування муніципальної варті» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 2.1. *«Форми реалізації адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації»* проведено дослідження форм реалізації адміністративного розсуду. Здійснено аналіз наукових праць щодо форм реалізації адміністративного розсуду та їхньої класифікації. Унаслідок такого аналізу з'ясовано, що форми реалізації адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації є зовнішнім вираженням змісту цієї діяльності, а її правореалізація характеризується тим, що вона не може відбуватись з виходом за рамки норм права.

Проведено класифікацію реалізації адміністративного розсуду за кількістю суб'єктів-учасників юридичної діяльності: одноособовий та колегіальний види.

Доведено, що до основних форм реалізації адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації відносяться: прийняття нормативних правових актів, індивідуальних правових актів, укладання адміністративних договорів, вчинення інших юридично значущих дій (конклюдентні акти - дії, бездіяльність).

У підрозділі 2.2. *«Межі адміністративного розсуду та проблеми їхнього визначення»* проаналізовано правову природу меж адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації; запропоновано авторське визначення цього поняття.

Зроблено висновок, що межі адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації встановлюються за допомогою: закріплення у нормі права усіх альтернатив, доступних для вибору суб'єкта адміністративного правозастосування; визначення нижніх та верхніх кількісних меж можливих варіантів рішення; надання органу публічної адміністрації, що здійснює правозастосування, можливостей приймати рішення базуючись на загальних принципах та вимогах законодавства. Межі адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації встановлюються за допомогою спеціального правового механізму застосування норм та принципів права.

У підрозділі 2.3. *«Адміністративний розсуд за обставин надзвичайного правового регулювання»* розкрито особливості застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації в умовах надзвичайних правових режимів: воєнного та надзвичайного стану, режимів надзвичайної ситуації, карантину територій, зони надзвичайної екологічної ситуації, антитерористичної операції.

Обґрунтовується, що надзвичайне правове регулювання обумовлює зростання застосування імперативних принципів у правовому впливі на суспільні відносини; збільшує межі дискреції, свободу розсуду органів публічної адміністрації при правозастосуванні та нормотворенні, допускає трансгресію власної компетенції, визначеної законодавством для ординарної ситуації.

Адміністративний розсуд органів публічної адміністрації при застосуванні права при надзвичайному правовому регулюванні обмежується конституційними рамками допустимого втручання держави в права і свободи

громадян. Законодавче обмеження дискреційних повноважень органів публічної адміністрації щодо переліку прав і свобод, які підлягають призупиненню (обмеженню) в умовах надзвичайного правового регулювання, а також законодавча регламентація процедурно-процесуальних форм реалізації такого роду повноважень – найважливіша гарантія забезпечення правового статусу особи.

Розділ 3. «Проблеми оптимізації адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації» включає два підрозділи.

У підрозділі 3.1. *«Дискреційні повноваження як фактор корупційних ризиків у діяльності органів публічної адміністрації»* висвітлено корупціогенні властивості адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації. Проаналізовано доктринальні дослідження впливу дискреції на корупційні відносини.

Досліджено вплив широти меж адміністративного розсуду на виникнення корупційних ситуацій при вирішенні органами публічної адміністрації юридичних справ. Здійснено аналіз мінімізації корупціогенних властивостей адміністративного розсуду шляхом нормативно-правового регулювання.

Встановлено, що факторами підвищення корупційного ризику є основні внутрішні та зовнішні причини, які зумовлюють збільшення ймовірності вчинення корупційних правопорушень. Доведено, що корупціогенність адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації полягає у потенційній можливості здійснення або нездійснення своїх повноважень, а також у підставах і строках їхнього здійснення.

У підрозділі 3.2. *«Шляхи удосконалення правового регулювання адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації»* узагальнено результати опитування 250 посадових осіб органів публічної адміністрації, з яких 110 осіб (44%) вважають необхідним законодавче обмеження адміністративного розсуду; 135 осіб (54%) висловили протилежну думку; 198 осіб (79,2%) вважають, що чітка регламентація адміністративного розсуду забезпечує чіткість виконання посадових обов'язків та прийняття законного рішення; 45 осіб (18%) вважають, що законодавство не може передбачити усіх життєвих ситуацій, тож регламентація збільшить колізії та ускладнить процедури прийняття рішення.

Обґрунтовано потребу прийняття Закону України «Про нормативно-праві акти» з метою встановлення єдиних вимог до нормопроєктувальної техніки для всіх суб'єктів нормотворення, а також визначення принципів адміністративної дискреції у частині нормотворчих повноважень органів публічної адміністрації.

Обґрунтовано потребу прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру», який би регулював сферу свого застосування, нормативно закріплював би принципи адміністративної процедури та елементи понятійно-категоріального апарату адміністративно-процедурних відносин, визначав коло учасників адміністративної процедури, їхні права та обов'язки, регламентував би строки адміністративних проваджень, встановлював би відповідальність посадових осіб органів публічної адміністрації та інших суб'єктів за порушення процедурного регламенту тощо.

Запропоновано внести низку змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

ВИСНОВКИ

Унаслідок проведеного дослідження здійснено аналіз правових аспектів застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації, охарактеризовано специфічні риси цього феномену, а також нормативно-правову базу, що регулює режим його застосування. З урахуванням цього сформульовано ряд наукових положень, висновків, пропозицій та практичних рекомендацій з удосконалення правового регулювання адміністративного розсуду в правотворчій та правозастосовній діяльності органів публічної адміністрації України. Основні з них наведено нижче.

1. З'ясовано, що в юридичних науках сформувалось єдине розуміння сутності розсуду та дискреції як правових феноменів. Їхнє призначення полягає в тому, щоб в ситуації повної або відносної невизначеності в законодавчих актах суб'єкт правозастосування міг би з низки правомірних альтернатив вибрати оптимальне рішення, яке дозволить найбільш ефективно і справедливо реалізувати наміри законодавця щодо тієї частини правовідносин, у яких розсуд (дискреція) виступає правовим регулятором з оптимізації управлінського впливу, у тому числі коли правова система не містить чітких механізмів вирішення колізій, однак виникає потреба оперативної та гнучкої відреагувати на специфіку окремих юридичних фактів, ситуацій та правовідносин у цілому. Розсуд як правова категорія – це свобода суб'єкта правовідносин, яка базується на його розумовій діяльності з вибору раціонального та правомірного варіанта поведінки та обмежена рамками діючого законодавства. Розсуд у юридичній діяльності – це інструмент законодавця, що має на меті сприяти винесенню найбільш оптимального рішення у певній справі.

2. Сформульовано авторське визначення поняття «адміністративний розсуд» – це елемент юридичної діяльності суб'єкта публічної адміністрації, органу чи посадової особи, який характеризується певною свободою у правовому вирішенні того чи іншого питання, яка надається йому для прийняття раціонального, мотивованого і обґрунтованого рішення у справі, в межах, визначених нормами права.

Доведено, що адміністративний розсуд слід розглядати як пошук та винесення оптимального, вивіреного та зваженого рішення у конкретній справі, що, своєю чергою, здійснюється через інтелектуально-вольову або творчу діяльність. Під оптимальним рішенням, прийнятим із застосуванням розсуду, слід розуміти таке рішення, яке повністю враховує унікальні для кожної конкретної справи обставини, а також максимально забезпечує досягнення цілей, що вказується законодавцем або впливає з сенсу закону.

3. Встановлено, що:

нормативно-правова основа застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації України – це сукупність нормативно-

правових актів законодавчого та підзаконного характеру, які направлені на регулювання відносин, пов'язаних із реалізацією дискреційних повноважень органів публічної адміністрації у правотворчій та правозастосовній діяльності;

нормативно-правова основа застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації складається як із норм матеріального права так і процесуального права;

нормативно-правова основа застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації одночасно являє собою регламентаційний механізм здійснення цими органами управлінської діяльності.

Доведено, що оціночні поняття, виступаючи елементом дискреційної норми, обумовлюють нечіткість нормативних приписів останніх, що найкращим чином характеризує логіко-правову природу самих оціночних понять.

4. Сформульовано авторське визначення принципів адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації – це зумовлені соціально-економічними основами суспільного життя правові основоположні засади демократичного характеру, які встановлюють завдання та мету застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації, визначають його характер і зміст, регламентують процедуру та закріплюють умови та межі його застосування.

Доведено, що застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації повинно здійснюватися на стійкій системі принципів, втілення яких забезпечує ефективний механізм публічного управління. До цих принципів належать: верховенство права, законність, гуманізм, пропорційність, неупередженість, рівність перед законом, справедливість, недопустимість зловживання правом, добросовісність, розумність, варіативність (селективність), цілеспрямованість, цілісність, системність, науковість, компетентність, відповідальність та інші.

5. Внаслідок аналізу основних форм реалізації адміністративного розсуду органів публічної адміністрації, до яких відноситься: прийняття нормативних правових актів, індивідуальних правових актів, укладання адміністративних договорів, вчинення інших юридично значущих дій (конклюдентні акти - дії, бездіяльність), доведено, що:

- реалізація органом публічної адміністрації своїх дискреційних повноважень характеризується тим, що така правореалізація не може відбуватись з виходом за рамки норм права;

- органи публічної адміністрації зобов'язані використовувати виключно ті форми адміністративного розсуду, які обумовлені правом;

- недотримання форми реалізації адміністративного розсуду вищезазначеним вимогам обумовлює її протиправність, а відтак скасування результату нормотворення чи правозастосування в порядку, визначеному законом. Діяння суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюються в межах адміністративного розсуду, однак йдуть у розріз з публічним інтересом, можуть визнаватись протиправними в судовому порядку.

Під формою діяльності органів публічної адміністрації запропоновано розуміти зовнішнє вираження цієї діяльності, що здійснене в рамках її компетенції.

6. Запропоновано авторське визначення поняття «межі адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації» – це встановлений в нормативно-правових актах за допомогою спеціальних правових засобів вид правових обмежень в діяльності органів публічної адміністрації, який обумовлює межі, в яких органи публічної адміністрації мають можливість вольового вибору оптимального рішення юридичного питання.

Зроблено висновок, що межі адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації встановлюються за допомогою: закріплення у нормі права усіх альтернатив, доступних для вибору суб'єкта адміністративного правозастосування; визначення нижніх та верхніх кількісних меж можливих варіантів рішення; надання органу публічної адміністрації, що здійснює правозастосування, можливостей приймати рішення базуючись на загальних принципах та вимогах законодавства.

Необґрунтована широта адміністративного розсуду, визначеного нормами права, та відсутність конкретизації у приписах цих норм обумовлює можливість недобросовісного виконання суб'єктами публічної адміністрації обов'язків та зловживання правом, що призводить до порушення прав фізичних та юридичних осіб. Порушення органом публічної адміністрації меж адміністративного розсуду є підставою для застосування юридичної відповідальності.

Межі адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації встановлюються за допомогою правового механізму застосування норм та принципів права.

7. Надзвичайне правове регулювання обумовлює зростання застосування імперативних принципів у правовому впливі на суспільні відносини, збільшує межі дискреції, свободу розсуду органів публічної адміністрації при правозастосуванні та нормотворенні, допускає трансгресію власної компетенції, визначеної законодавством для ординарної ситуації. Адміністративний розсуд органів публічної адміністрації при застосуванні права при надзвичайному правовому регулюванні обмежується конституційними рамками допустимого втручання держави в права і свободи громадян.

Обмеження прав і свобод людини і громадянина, що здійснюється із застосуванням адміністративного розсуду, є допустимим задля забезпечення публічного порядку, громадського спокою та національної безпеки.

Межі надзвичайного правового регулювання – це межі об'єктивного та суб'єктивного характеру, що визначаються національним законодавством та міжнародними правовими актами, у рамках яких здійснюється спеціальний та винятковий юридичний вплив на суспільні відносини в надзвичайних обставинах. Межі дискреційних повноважень в частині призупинення (обмеження) прав і свобод обумовлюються гостротою надзвичайних обставин.

Законодавче обмеження дискреційних повноважень органів публічної адміністрації щодо переліку прав і свобод, які підлягають призупиненню (обмеженню) в умовах надзвичайного правового регулювання, а також

законодавча регламентація процедурно-процесуальних форм реалізації такого роду повноважень – найважливіша гарантія забезпечення правового статусу особи.

8. Встановлено, що факторами підвищення корупційного ризику є основні внутрішні та зовнішні причини, які зумовлюють збільшення ймовірності вчинення корупційних правопорушень. Доведено, що корупціогенність адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації полягає у потенційній можливості здійснення або не здійснення своїх повноважень, а також підставах і строках їхнього здійснення.

З'ясовано, що в публічно-управлінських відносинах корупціогенними факторами виступають:

незрозумілі формулювання норми права, що, своєю чергою, породжує правову невизначеність для суб'єктів права, які об'єктивно не можуть уважно і обачно передбачити, як будуть кваліфіковані ті чи інші діяння;

надмірна свобода розсуду юрисдикційних органів при кваліфікації діянь;

необґрунтовано широкі межі розсуду або можливість необґрунтованого застосування винятків із загальних правил, які, своєю чергою, включають:

1) широту дискреційних повноважень – відсутність або невизначеність строків, умов або підстав прийняття рішення, наявність дублюючих повноважень органів публічної адміністрації;

2) визначення управлінської компетенції на підставі формулювання «вправі», яке обумовлює диспозитивне встановлення можливості здійснення органами публічної адміністрації дій чи бездіяльності;

3) можливість необґрунтованого встановлення винятків із загального порядку для об'єктів публічного управління (фізичних та юридичних осіб) на розсуд органів публічної адміністрації, що обумовлює для них вибірккову зміну обсягу окремих прав;

4) надмірна свобода підзаконної нормотворчості, яка встановлюється наявними відсильними та бланкетними норми, обумовлюючи прийняття таких підзаконних актів, які змінюють компетенції органу публічної адміністрації;

5) встановлення з використанням адміністративного розсуду загальнообов'язкових правил поведінки в підзаконному акті в умовах відсутності відповідних норм, визначених законом, тобто заповнення законодавчих прогалів за допомогою підзаконних актів за відсутності законодавчого делегування відповідних повноважень;

6) відсутність, неповнота або нечіткість адміністративних процедур, за якими органи публічної адміністрації реалізують свої управлінські повноваження;

7) можливість встановлення окремих прав (надання благ) в адміністративному порядку поза конкурсними процедурами;

8) нормативні колізії – суперечності між нормами, що створюють для органів публічної адміністрації можливість довільного вибору норм, які підлягають застосуванню в конкретному випадку.

9. Обґрунтовано, що найбільш ефективними шляхами оптимізації меж адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації слід вважати конкретизацію, деталізацію та тлумачення правових норм, що

визначають межі дискреції, а також розробку та закріплення в законах конкретних правил подолання прогалин у праві та правил вирішення колізій.

Межі адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації є своєрідним індикатором на визначення правомірності вчинених ними правозастосовних дій.

10. Для удосконалення нормативно-правової основи застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації запропоновано:

з метою вирішення проблем нормативної невизначеності та усунення прогалин у правовому регулюванні адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації прийняти Закон України «Про адміністративну процедуру» та Закон України «Про нормативно-правові акти»;

з метою посилення контрольно-наглядової діяльності держави за застосуванням адміністративного розсуду у правотворчій та правозастосовній діяльності органів публічної адміністрації, внести зміни:

до частини четвертої статті 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», виклавши її у такій редакції: «Голови районних державних адміністрацій мають право призупиняти дію актів (окремих їхніх частин) сільських, селищних, міських рад, що суперечать Конституції України та законам України, з одночасним зверненням до суду, до приведення їх у відповідність із законодавством»;

статтю 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» доповнити частиною п'ятою, виклавши її у такій редакції: «Голови обласних державних адміністрацій мають право зупиняти дію актів (окремих їхніх частин) районних та міських обласного підпорядкування рад, що суперечать Конституції України та законам України, з одночасним зверненням до суду, до приведення їх у відповідність із законодавством»;

до нумерації п'ятої та шостої частин статті 35 цього Закону, змінивши їх відповідно на шосту та сьому;

до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», доповнивши статтю 59 цього Закону частиною 91, виклавши її у такій редакції: «91. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду».

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Бааджи Н.А. Гарантії законності адміністративного розсуду. *Всеукраїнський правничий часопис*. 2016. №1. С.140-143.

2. Бааджи Н.А. Історичні аспекти виникнення поняття адміністративного розсуду. *Всеукраїнський правничий часопис*. 2016. №2. С.197-199.

3. Baadzy N. Correlation of administrative discretion with the notion and essence of the public administration management activity. *European Reforms Bulletin*. 2019. №1. С.2-7.

4. Бааджи Н.А. До дискусії щодо оціночних понять в адміністративному праві. *Наше право*. 2020. №1. С.41-46.

5. Baadzy N. Principles of Administrative Reasining in the Activities of Public Administration Bodies: Analysis of Scientific Investigation. *European Reforms Bulletin*. 2019. №1. С.2-7.

6. Бааджи Н.А. Проблеми визначення поняття адміністративного розсуду. *Кібербезпека в Україні: правові та організаційні питання : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., м. Одеса, 21 жовтня 2016 р.* Одеса : ОДУВС, 2016. 232 с. С.118-119.

7. Бааджи Н.А. Види меж адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації. *Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави: матеріали VIII Міжнар. наук.-практ. конф., м. Одеса, 25 березня 2016 р.* Одеса: ОДУВС, 2016. С.169-171.

8. Baadzy N. The notion of discretion in German Administrative Law. *Fourth International Conference of European Academy of Science, Bonn, Germany, January, 20-31, 2019*. С.142-145.

9. Бааджи Н.А. Деякі аспекти праворозуміння адміністративного розсуду у розвитку вітчизняної правової думки. *Вплив інтеграційних тенденцій на розвиток національного права : матер. Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. м. Одеса, 28 лютого 2020 р.* / редкол. В.П. Маковій та ін. Одеса, ОДУВС, 2020. 184 с. С.28-30.

10. Войтов Г.В., Бааджи Н.А. Зловживання правом: проблеми дискреції у правозастосуванні органів публічної адміністрації. *Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави: матеріали XII Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф., м. Одеса, 26 березня 2020 р.* Одеса: ОДУВС, 2020. 248 с. С.21-22.

АНОТАЦІЯ

Бааджи Н.А. Адміністративний розсуд в діяльності органів публічної адміністрації. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Одеський державний університет внутрішніх справ, Одеса, 2020.

Дисертацію присвячено теоретичним та практичним проблемам застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації України. Охарактеризовано засади, тенденції, проблеми та особливості правового регулювання та перспективи удосконалення його застосування. Досліджено правові категорії «розсуд», «адміністративний розсуд», «дискреція», «межі адміністративного розсуду», «оціночне поняття» та інші.

Проведено аналіз нормативно-правової основи застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації, внаслідок чого встановлено, що нею є сукупність нормативно-правових актів законодавчого та підзаконного характеру, які направлені на регулювання відносин, пов'язаних із реалізацією дискреційних повноважень органів публічної адміністрації у правотворчій та правозастосовній діяльності.

Охарактеризовано принципи адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації: верховенства права, законності, гуманізму,

пропорційності, неупередженості, рівності перед законом, справедливості, недопустимості зловживання правом, добросовісності, розумності, варіативності (селективності), цілеспрямованості, цілісності, системності, науковості, компетентності, відповідальності та інші.

Досліджено форми реалізації адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації: прийняття нормативних правових актів, індивідуальних правових актів, укладання адміністративних договорів, вчинення інших юридично значущих дій (конклюдентні акти - дії, бездіяльність).

Проаналізовано правову природу меж адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації; запропоновано авторське визначення цього поняття – це встановлений в нормативно-правових актах за допомогою спеціальних правових засобів вид правових обмежень в діяльності органів публічної адміністрації, який обумовлює межі, в яких органи публічної адміністрації мають можливість вольового вибору оптимального вирішення юридичного питання.

Досліджено особливості застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації в умовах надзвичайного правового регулювання. З'ясовано, що надзвичайне правове регулювання обумовлює зростання застосування імперативних принципів у правовому впливі на суспільні відносини, збільшує межі дискреції, свободу розсуду органів публічної адміністрації при правозастосуванні та нормотворенні, допускає трансгресію власної компетенції, визначеної законодавством для ординарної ситуації.

Досліджено вплив адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації на корупційні відносини. Доведено, що корупціогенність адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації полягає у потенційній можливості здійснення або нездійснення своїх повноважень, а також у підставах і строках їхнього здійснення.

Досліджено шляхи оптимізації меж адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації.

З метою удосконалення нормативно-правової основи застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації запропоновано прийняти Закон України «Про адміністративну процедуру» та Закон України «Про нормативно-правові акти».

З метою посилення контрольно-наглядової діяльності держави за застосуванням адміністративного розсуду у правотворчій та правозастосовній діяльності органів публічної адміністрації запропоновано внести низку змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Ключові слова: публічна адміністрація, правозастосування, адміністративний розсуд, дискреція, дискреційні повноваження, межі адміністративного розсуду, форми реалізації адміністративного розсуду, принципи адміністративного розсуду.

АННОТАЦИЯ

Бааджи Н.А. Административное усмотрение в деятельности органов публичной администрации. - Квалификационная научная работа на правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Одесский университет внутренних дел, Одеса, 2020.

Диссертация посвящена теоретическим и практическим проблемам применения административного усмотрения в деятельности органов публичной администрации Украины. Охарактеризованы принципы, тенденции, проблемы и особенности правового регулирования и перспективы совершенствования его применения. Исследованы правовые категории «усмотрение», «административное усмотрение», «дискреция», «пределы административного усмотрения», «оценочное понятие» и другие.

Проведен анализ нормативно-правовой базы применения административного усмотрения в деятельности органов публичной администрации, в результате чего установлено, что ею является совокупность нормативно-правовых актов законодательного и подзаконного характера, которые направлены на регулирование отношений, связанных с реализацией дискреционных полномочий органов публичной администрации в правотворческой и правоприменительной деятельности.

Охарактеризованы принципы административного усмотрения в деятельности органов публичной администрации: верховенства права, законности, гуманизма, соразмерности, беспристрастности, равенства перед законом, справедливости, недопустимости злоупотребления правом, добросовестности, разумности, вариативности (селективности), целеустремленности, целостности, системности, научности, компетентности, ответственности и других.

Исследованы формы реализации административного усмотрения в деятельности органов публичной администрации: принятие нормативных правовых актов, индивидуальные правовые акты, заключение административных договоров, совершение других юридически значимых действий (конклюдентные акты - действия, бездействие).

Проанализирована правовая природа пределов административного усмотрения в деятельности органов публичной администрации; предложено авторское определение этого понятия – это установленный в нормативно-правовых актах с помощью специальных правовых средств вид правовых ограничений в деятельности органов публичной администрации, который обуславливает границы, в которых органы публичной администрации имеют возможность волевого выбора оптимального решения юридического вопроса.

Исследованы особенности применения административного усмотрения в деятельности органов публичной администрации в условиях чрезвычайного правового регулирования. Установлено, что чрезвычайное правовое регулирование обуславливает рост применения императивных принципов в правовом воздействии на общественные отношения, увеличивает пределы

дискреции, свободу усмотрения органов публичной администрации при правоприменении и нормотворчестве, допускает трансгрессию собственной компетенции, определенной законодательством для ординарной ситуации.

Исследовано влияние административного усмотрения в деятельности органов публичной администрации на коррупционные отношения. Доказано, что коррупционность административного усмотрения в деятельности органов публичной администрации заключается в потенциальной возможности осуществления или неосуществления своих полномочий, а также в основаниях и сроках их осуществления.

Исследованы пути оптимизации границ административного усмотрения в деятельности органов публичной администрации.

С целью усовершенствования нормативно-правовой основы применения административного усмотрения в деятельности органов публичной администрации предлагается принять Закон Украины «Об административной процедуре» и Закон Украины «О нормативно-правовых актах».

С целью усиления контрольно-надзорной деятельности государства за применением административного усмотрения в правотворческой и правоприменительной деятельности органов публичной администрации предложено внести ряд изменений в Закон Украины «О местных государственных администрациях» и Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине».

Ключевые слова: публичная администрация, правоприменение, административное усмотрение, дискреция, дискреционные полномочия, пределы административного усмотрения, формы реализации административного усмотрения, принципы административного усмотрения.

SUMMARY

Baadzhy N.A., Administrative discretion in the activities of public administration agencies. – *Qualifying scientific work on the rights of a manuscript.*

The dissertation for acquiring of a scientific degree of the candidate of legal sciences, scientific specialty 12.00.07 «administrative law and procedure; finance law; information law ". - Odessa State University of Internal Affairs, Odessa, 2020.

The dissertation is devoted to the theoretical and practical problems of application of administrative discretion in the activities of public administration agencies of Ukraine. This scientific works reveals and analyses characteristic features, tendencies, problems and peculiarities of legal regulation and perspective of elaborating of its application. The author researches such categories as “discretion”, “administrative discretion”, “limits of administrative discretion”, “value judgment” etc.

The dissertation produces the analysis of regulatory basis of application of administrative discretion in the activities of public administration agencies, while in the result we can state that this regulatory basis includes the array regulatory legal acts of legislative and by-law character, which are directed on regulation of

relations relating to the realization of discretionary powers of public administration agencies within law-making and law-application activities.

The research gives characteristics of the principles of administrative discretion within the public administration activities, emphasizing the main pertaining to the topic: rule of law, legality, humanism, proportionality, impartiality, equality before the law, justice, inadmissibility of abuse of law, good faith, reasonableness, variability (selectivity), purposefulness, integrity, consistency, scientificity, competence, responsibility, etc.

In the course of the scientific work the author studies the forms of realization of administrative discretion in the public administration activities: adopting regulatory acts, individual legal regulatory acts, concluding administrative agreements, making other legally significant acts (concluding acts-deals, inaction).

The research analyses the legal nature of the limits of administrative discretion within the public administration activities; proposes author definition of the concept: it is a type of legal restrictions of the public administration activities specifically stipulated in regulatory acts by means of relevant legal mechanisms, which defines the boundaries within which the public administration agencies have the possibility of the strong-willed choice of the optimal settlement of legal issue.

Peculiarities of application of administrative discretion in activity of public administration agencies in the conditions of extraordinary legal regulation are investigated as well. It was found that extraordinary legal regulation causes the growth of the application of imperative principles in the legal influence on public relations, increases the limits of discretion, freedom of discretion of public administration bodies in law enforcement and rule-making, allows the transgression of their own competence defined by law for ordinary situations.

The influence of administrative discretion in the activity of public administration agencies on corruption relations is investigated by the author. It is proved that the corruption of administrative discretion in the activities of public administration agencies lies in the potential possibility of exercising or not exercising their powers, as well as in the reasons and terms of their exercising.

The ways of optimizing the limits of administrative discretion in the activity of public administration agencies are investigated.

In order to improve and elaborate the regulatory basis for implementation of administrative discretion within the public administration activities the author proposes to adopt the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» and the Law of Ukraine «On Regulatory Acts».

With the aim of reinforcing the monitor-controlling state function over the application of administrative discretion in law-making and law-application activities of public administration agencies, the current dissertation proposes to adopt a range of amendments to the Law of Ukraine «On Local State Administrations» and the Law of Ukraine «On Local Government in Ukraine».

Key words: public administration, application of law, administrative discretion, discretionary powers, limits of administrative discretion, forms of realization of administrative discretion, principles of administrative discretion.

Підписано до друку 05.10.2020. Формат 60х90/16. Папір офсетний.
Гарн. «Times New Roman». Друк різнографічний. Ум. друк. арк. 1,0.

Наклад 100 прим.

Видавництво ОДУВС

м. Одеса, вул. Успенська, 1

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3507 від 25.06.2009 р.
тел. 0487431393; 0949464393 e-mail – 7431393@gmail.com