

АДМІНІСТРАТИВНИЙ РОЗСУД У СФЕРІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

ADMINISTRATIVE DISCRETION IN THE FIELD OF APPLYING MEASURES OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY

Панфілов О.Є., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національний університет «Одеська юридична академія»
ORCID ID: 0000-0003-1736-1649

Козачук Д.А., к.ю.н., доцентка,
доцентка кафедри адміністративного та фінансового права
Національний університет «Одеська юридична академія»
ORCID ID: 0000-0002-3700-0341

У статті здійснено комплексне дослідження адміністративного розсуду у сфері застосування заходів адміністративної відповідальності як інструмента балансування між законністю, доцільністю та пропорційністю рішень публічної адміністрації. Визначено, що традиційна карально-репресивна модель адміністративної відповідальності вичерпала свій регулятивний потенціал і потребує доктринального переосмислення з урахуванням принципів належного врядування та верховенства права. Проаналізовано концептуальні підходи до розуміння адміністративного розсуду – нормативістський і функціональний – та показано, що їхнє поєднання забезпечує узгодженість управлінської дискреції із сучасними стандартами good governance. Особливу увагу приділено проблемам правозастосування: шаблонності рішень, відсутності мотивування, нерівномірності практики та ризикам зловживань. На основі порівняльного аналізу практики держав-членів ЄС обґрунтовано напрями вдосконалення реалізації адміністративного розсуду: запровадження стандартів мотивованого рішення, внутрішніх інституційних «керівництв дискреції», цифрових механізмів контролю та розвитку етики управлінського рішення. Доведено, що судовий контроль, передбачений ст. 286 КАС України, не є втручанням у дискрецію адміністрації, а виступає формою реалізації судового розсуду, спрямованого на забезпечення пропорційності. Зроблено висновок, що сучасний адміністративний розсуд має еволюціонувати від свободи вибору до обов'язку обґрунтованого рішення.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративний розсуд, дискреційні повноваження, межі дискреції, юрисдикція, адміністративні заходи, пропорційність, судовий контроль, адміністративне судочинство, провадження у справах про адміністративні правопорушення.

The article presents a comprehensive study of administrative discretion in the field of applying measures of administrative liability as an instrument for balancing legality, expediency, and proportionality in public administration. It is argued that the traditional punitive model of administrative liability has exhausted its regulatory potential and requires doctrinal reconsideration in line with the principles of good governance and the rule of law. The paper analyses two main approaches to understanding administrative discretion – the normative and functional – and emphasizes that their combination ensures the compatibility of administrative decision-making with modern European standards. Particular attention is given to practical problems such as stereotyped reasoning, lack of motivation, inconsistency of sanctioning practice, and risks of arbitrariness. Based on comparative analysis of EU member states' experience, the author outlines key directions for improvement: establishing standards of reasoned administrative decisions, introducing internal "discretion guidelines," digital monitoring tools, and strengthening ethical responsibility of officials. It is substantiated that judicial control under Article 286 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine does not interfere with administrative discretion but represents a form of judicial discretion aimed at restoring legality and proportionality. The study concludes that administrative discretion in Ukraine should evolve from a model of free choice to a model of reasoned and accountable decision-making.

Key words: administrative liability, administrative discretion, discretionary powers, limits of discretion, jurisdiction, administrative measures, proportionality, judicial control, administrative proceedings, proceedings in cases of administrative offences.

Вступ. Адміністративна відповідальність є найбільш масовою формою реалізації державного примусу, а отже – зоною, де помилка або зловживання розсудом мають прямі наслідки для прав людини. З одного боку, потреба індивідуалізації відповідальності передбачає надання посадовій особі певної свободи оцінки, але з іншого – надмірна широта дискреції створює ризики свавілля. Ця дихотомія свободи та контролю формує ключову проблему сучасного адміністративного права. В умовах євроінтеграційного курсу України вона набуває додаткового виміру – необхідності узгодження національної моделі адміністративного розсуду зі стандартами, виробленими практикою Європейського Союзу та Європейського суду з прав людини.

Актуальність теми підсилюється й тим, що в українській правовій системі відсутні усталені підходи до співвідношення адміністративного та судового розсуду, зокрема щодо правомірності зміни заходу відповідальності адміністративним судом. Саме тут виникає тонка межа між корекцією управлінського розсуду та втручанням у нього, що вимагає концептуального осмислення.

Проблема адміністративного розсуду активно досліджується як в українській адміністративно-правовій науці (А. Кучук, Х. Ярмачі, Т. Коломонець, В. Вдовиченко, І. Ільченко, Д. Лук'янець), так і серед зарубіжних авторів (Дж. Мендес, Т. Дайлі, М. Еліантіно). Однак більшість наявних праць або зосереджені на загальній характеристиці розсуду, або аналізують його через призму адміністративної процедури, залишаючи сферу адміністративної відповідальності недостатньо опрацьованою.

Додаткової уваги потребує питання інституційних гарантій правомірного розсуду, зокрема розроблення внутрішніх «керівництв дискреції» в органах влади, а також осмислення судового контролю як не руйнівного, а конструктивного елемента балансу владних повноважень. Саме ці аспекти залишаються дискусійними й малорозробленими в українській правовій доктрині.

Метою цієї статті є розкриття правової природи адміністративного розсуду у сфері застосування заходів адміністративної відповідальності, визначення його меж, гарантій реалізації та співвідношення з судовим контролем.

Методологія дослідження ґрунтується на принципах верховенства права, пропорційності та належного врядування. Використано поєднання загальнонаукових і спеціально-правових методів, зокрема, діалектичного, системно-структурного, порівняльно-правового, формально-юридичного, функціонального. Такий підхід дозволяє розглядати адміністративний розсуд не як абстрактну теоретичну категорію, а як живий механізм прийняття рішень, що вимагає одночасно юридичної визначеності, інституційної відповідальності та інтелектуальної зрілості.

Основний зміст.

Поняття адміністративного розсуду посідає важливе місце в сучасній адміністративно-правовій доктрині, оскільки саме через нього реалізується баланс між вимогою законності та необхідністю адаптації правового регулювання до конкретних життєвих ситуацій. Традиційно розсуд розглядають як різновид дискреційних повноважень органів публічної адміністрації, однак не тотожний їм за змістом. Дискреція фіксує обсяг можливої поведінки, визначений законом, тоді як адміністративний розсуд виражає процес прийняття рішення в межах цього простору вибору, з урахуванням принципів розумності, пропорційності та обґрунтованості [1].

У вітчизняній науці існують два основні підходи до розуміння розсуду: нормативістський, який отожднює розсуд із законодавчо визначеною свободою дії [1, 2], і функціональний, який ґрунтується на тому, що адміністративний розсуд охоплює не лише вибір між альтернативами, передбаченими законом, а й оцінку фактичних обставин, визначення мети та засобів досягнення управлінського результату [3, 4].

Зміст адміністративного розсуду виявляється у поєднанні трьох складників: матеріального, як свободи оцінювання фактів і вибору юридичних наслідків; процесуального, як дотримання встановленої процедури прийняття рішення; ціннісного, як орієнтації на принципи справедливості, рівності, належного врядування [5].

У європейській правовій традиції поняття *administrative discretion* пов'язують із концепцією «*bounded rationality*» державної влади. Як зазначає Дж. Мендес, дискреційні повноваження неминучі в умовах складності соціального регулювання, однак вони мають бути структуровані законом і підлягати контролю на відповідність принципам пропорційності та прозорості [6]. У працях Т. Дейли наголошується, що сучасне адміністративне право вимагає від органу не лише законності рішення, а й пояснення мотивів, які зробили саме це рішення найбільш прийнятним серед можливих [7]. Таким чином, свобода дії перетворюється на обов'язок мотивувати.

Важливою є також концепція «інтенсивності розсуду», запропонована М. Еліантіно у порівняльних дослідженнях адміністративного права ЄС. Вона пояснює, що залежно від характеру повноваження та ступеня втручання у права особи дискреція може бути «широкою» (*policy discretion*) або «обмеженою» (*technical discretion*), а тому обсяг судового контролю має змінюватися пропорційно впливу рішення [8].

В українських реаліях адміністративний розсуд у сфері відповідальності має змішаний характер: з одного боку, його обмежують правові рамки (санкції статей КУпАП), а з іншого — він потребує оцінювання фактичних обставин (ступінь вини, мотиви, наслідки). Саме на цій стадії, як слушно зазначає Д. Лук'янець, проявляється «реальна» дискреція — право вибору виду й міри адміністративного стягнення з урахуванням принципу пропорційності [9].

Межі реалізації адміністративного розсуду окреслені насамперед ст. 19 Конституції України, яка передбачає, що органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України [10]. Це положення визначає базовий принцип легальності будь-якої дискреційної дії.

Конкретизацією цього конституційного імперативу є ст.ст. 33-35 КУпАП [11], які закріплюють критерії індивідуалізації стягнення. Уповноважена особа повинна враховувати характер вчиненого правопорушення, ступінь вини, майновий стан правопорушника, обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність, а також дані про особу порушника. Вибір виду та розміру адміністративного стягнення відбувається у межах визначеної законом санкції, але з урахуванням конкретних фактичних даних. Таким чином, закон не позбавляє адміністрацію розсуду, а лише рамково окреслює допустимий простір для його реалізації.

Як зауважує Д. Лук'янець, саме в момент визначення виду і розміру стягнення проявляється «реальна» дискреція адміністративного органу, що дозволяє досягнути пропорційності між правопорушенням і наслідками [9]. Проте, нерідко ця дискреція використовується без належного обґрунтування, що призводить до відмінностей у підходах навіть за схожих обставин.

У європейських країнах підхід до визначення меж адміністративного розсуду будується на принципі “*bounded discretion*” — свобода вибору існує, але вона структурована законом і підлягає судовому контролю. У праві ЄС кожне дискреційне повноваження структуроване відповідними процедурами, які забезпечують прозорість, контроль і передбачуваність [6]. Це означає, що навіть там, де орган має певну свободу оцінки, його рішення повинно спиратися на раціональні, перевірювані мотиви.

У національному праві процесуальні межі реалізації дискреції встановлені нормами КУпАП, Закону України «Про адміністративну процедуру» [12] та КАС України [13]. Їхній зміст зводиться до того, що адміністративний орган зобов'язаний: всебічно з'ясувати обставини справи; надати особі можливість висловитися; ухвалити мотивоване рішення, яке містить фактичні й правові підстави; забезпечити право на оскарження постанови. Виконання цих вимог перетворює розсуд із «права вибору» на обов'язок обґрунтованого рішення. Як підкреслює І. Ільченко, саме процедурна форма є головним інструментом «втримання» розсуду в межах правомірності: будь-яке відхилення від установленної процедури нівелює законність навіть формально правильного рішення [5].

Окрему увагу слід приділити принципу пропорційності, який походить із права ЄС і нині закріплений у ст. 6 Закону України «Про адміністративну процедуру». Він вимагає, щоб втручання в права особи не перевищувало міри, необхідної для досягнення законної мети. У застосуванні адміністративних стягнень цей принцип реалізується через зіставлення тяжкості правопорушення і вид / суворість стягнення; суспільної небезпеки і публічного інтересу; пом'якшуючих обставин і необхідність запобігання повторенню порушення. Така пропорційна логіка є змістовним «каркасом» для реалізації дискреції.

Одним із найбільш показових прикладів реалізації адміністративного розсуду є звільнення особи від відповідальності у зв'язку з малозначністю за ст. 22 КУпАП. Закон не встановлює критеріїв малозначності, залишаючи їх на оцінку уповноваженого органу або суду. Це створює простір для суб'єктивізму, коли однакові обставини трактуються по-різному. В. Вдовиченко слушно наголошує, що в таких випадках обов'язок мотивування є ключовою умовою законності рішення: юрисдикційний орган має пояснити, які саме обставини дали підстави визнати правопорушення малозначним [4]. Аналогічні вимоги сформульовані і в практиці Європейського суду з прав людини, який неодноразово підкреслював, що будь-яке рішення, яке суттєво впливає на права особи, повинно містити “*adequate and sufficient reasons*” (справи *Suominen v. Finland*, *Hirvisaari v. Finland* [14,15]). Це правило набуває універсального характеру й для національних юрисдикційних органів.

Важливою рисою сучасного підходу є взаємозалежність матеріальних і процедурних обмежень розсуду. Так, закон визначає що може бути обрано, а процедура – як це має бути зроблено. Порухення одного з елементів неминує позбавляє рішення легітимності. М. Еліантіно, аналізуючи європейську практику, зазначає, що ефективність контролю за дискрецією забезпечується саме процедурними вимогами [8]. Цей підхід цілком релевантний українському правопорядку, оскільки Закон України «Про адміністративну процедуру» вперше системно впровадив стандарти мотивування, участі особи та обґрунтованості адміністративного рішення.

Система гарантій дотримання прав особи при притягненні до адміністративної відповідальності доповнюється судовим контролем який виступає не лише способом відновлення порушених прав особи, а й інструментом формування стандартів обґрунтованості та пропорційності адміністративних рішень.

Як зазначає Дж. Мендес, дискреційні повноваження державних органів у європейському праві розглядаються як управлінська свобода, структурована законом, а суд є тим інститутом, який забезпечує, щоб ця свобода реалізовувалась у межах визначеної правом мети [6]. Водночас мета судового контролю полягає не в заміні адміністрації у прийнятті рішення, а в перевірці належності та обґрунтованості способу реалізації дискреції.

У національній доктрині судовий контроль визначається як форма зовнішнього процесуального контролю за діяльністю публічної адміністрації, що здійснюється адміністративними судами шляхом перевірки рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень на предмет їх відповідності праву [3]. Таке визначення підкреслює, що суд не повинен підміняти дискреційне рішення адміністрації, а лише оцінює, чи дотримано меж повноважень, процедурні гарантії та принципи пропорційності, законності й розумності. Частина 2 ст. 2 КАС України встановлює критерії судового контролю: відповідність рішення закону, обґрунтованість, пропорційність, добросовісність та розсудливість, що виступають «тестом» перевірки дискреції, і охоплює як матеріальні, так і процедурні аспекти діяльності органу.

У практиці Верховного Суду послідовно наголошується, що суд не має права підміняти собою адміністративний орган, якщо останній діяв у межах наданих законом повноважень і мотивував своє рішення належним чином. Так, у постанові від 24.02.2021 р. у справі № 640/2887/21 зазначено, що: «Суд не може здійснювати оцінку доцільності дискреційного рішення суб'єкта владних повноважень, якщо воно прийняте з дотриманням вимог законності та обґрунтованості, а може лише перевірити, чи не вийшов орган за межі наданої йому компетенції» [16]. В рішенні від 11.05.2022 р. у справі № 420/11888/22 суд розвинув цю позицію, зазначивши, що перевірка дискреційного рішення передбачає оцінку дотримання трьох критеріїв: чи передбачено законом можливість прийняття саме такого рішення; чи воно ґрунтується на належних фактах і доказах; чи дотримано принцип пропорційності між метою втручання та наслідками для особи [17].

Така методологія відповідає підходу, розробленому в аналітичному звіті CEDEM і Програми EU PravoJustice «Дискреція адміністративних органів і судовий контроль за її реалізацією», де окреслено п'ятиступеневий алгоритм перевірки дискреції: 1) виявлення законодавчої основи повноваження; 2) ідентифікація мети норми; 3) визначення меж можливого вибору; 4) оцінка обґрунтованості рішення; 5) оцінка його пропорційності [18].

Особливого значення у контексті співвідношення адміністративного та судового розсуду набуває ст. 286 КАС України, яка визначає повноваження суду щодо перегляду рішень суб'єктів владних повноважень у справах про при-

тягнення до адміністративної відповідальності. Згідно з п. 4 ч. 3 цієї статті, місцевий загальний суд як адміністративний має право змінити захід адміністративного стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за правопорушення, за умови, що стягнення не буде посилено. На перший погляд, це положення може викликати сумнів щодо дотримання меж адміністративного розсуду, оскільки суд фактично втручається у зміст управлінського рішення. Проте таке втручання не є підміною адміністративної дискреції, а має характер контрольної корекції в межах судового розсуду.

Слід розмежовувати адміністративний і судовий розсуд, які мають різну правову природу та функціональне призначення. Адміністративний розсуд – це свобода дій органу публічної адміністрації у межах закону, спрямована на реалізацію управлінських функцій і досягнення публічного інтересу. Судовий розсуд є елементом правосуддя, спрямованим на оцінку правомірності, обґрунтованості та пропорційності дій адміністрації й забезпечення балансу між владними повноваженнями та правами людини. Він ґрунтується не на доцільності, а на верховенстві права і стандартах справедливості. Таким чином, коли суд змінює захід стягнення, він не здійснює адміністративну функцію, а реалізує судову компетенцію щодо виправлення порушень принципу пропорційності. Суд, змінюючи стягнення, не дублює адміністративний розсуд, а реалізує власне завдання – відновити стан законності та справедливості у конкретному правовідношенні.

Практика Верховного Суду свідчить, що право суду змінити вид або розмір адміністративного стягнення застосовується лише у випадках порушення принципу пропорційності або неврахування обставин справи. Так, у постанові від 11.05.2022 у справі № 420/11888/22 [17] Суд зазначив, що суд може змінити захід стягнення, якщо адміністративний орган неправильно оцінив тяжкість правопорушення або не врахував пом'якшуючих обставин. Суд не замінює дискрецію адміністрації, а виправляє дефекти розсуду, які порушують баланс між законною метою та правами особи. Подібна позиція простежується у рішенні ЄСПЛ у справі *Hirvisaari v. Finland* [14], де Суд наголосив, що повноваження національного суду переглядати адміністративні санкції є невід'ємним елементом «повної юрисдикції» (full jurisdiction) у справах, що стосуються покарання або інших обтяжливих заходів держави.

Таким чином, повноваження суду змінювати адміністративне стягнення не є втручанням у адміністративний розсуд, а виступає проявом контрольного судового розсуду, який реалізує принцип верховенства права. Суд не перебирає на себе владну компетенцію адміністрації, а лише перевіряє, чи була вона реалізована відповідно до закону, справедливості та пропорційності. У цьому полягає сутність європейського підходу до контролю за дискреційними рішеннями, який вимагає збереження розмежування ролей: адміністрація здійснює первинне оцінювання та приймає рішення, а суд – контролює, щоб ця оцінка не перетворилася на свавілля.

Межі судового контролю за розсудом адміністрації також формуються під впливом практики Європейського суду з прав людини. У справах *Suominen v. Finland* та *Hirvisaari v. Finland* суд підкреслив, що обов'язок державних органів мотивувати рішення є складовою права на справедливий розгляд. Відсутність або формальність мотивів свідчить про надмірну свободу дії адміністрації, що порушує ст. 6 Конвенції [14, 15]. ЄСПЛ розробив критерій «adequate and sufficient reasons», який застосовується як до судових, так і до адміністративних органів: рішення повинно містити не лише формальне посилання на закон, а й логічне пояснення, чому саме такий захід є пропорційним і необхідним. У цьому сенсі судовий контроль формує позитивний стандарт якості управлінських рішень.

Українська модель судового контролю поступово ево-

люючись від контролю законності до контролю обґрунтованості та пропорційності, що наближує її до стандартів ЄС. В європейському адміністративному праві суди розрізняють *policy discretion* (широка політична свобода дії) та *technical discretion* (оцінка фактів у межах закону), причому ступінь судового втручання залежить від інтенсивності розсуду [7].

В Україні подібний підхід уже формується: адміністративні суди, не втручаючись у доцільність, активно перевіряють дотримання процедур, логічність мотивування та наявність фактичних підстав для вибору певного стягнення. Цей процес є проявом ширшої тенденції – перетворення судового контролю на «калібратор» адміністративного розсуду. Суд не замінює адміністрацію, а спрямовує її практику до відповідності стандартам справедливості, розумності й пропорційності, сприяє формуванню культури обґрунтованих рішень, де будь-яке втручання у права повинно бути поясненим й перевірюване [7].

Попри поступову інституціоналізацію принципу пропорційності й формування судових стандартів перевірки дискреції, практика застосування адміністративного розсуду в Україні залишається нерівномірною. Аналіз матеріалів адміністративних проваджень і узагальнень судової практики свідчить, що посадові особи нерідко використовують надану їм свободу дій не як механізм індивідуалізації відповідальності, а як засіб формального виконання функцій або навіть ухилення від неї. Це зумовлює низку системних проблем, які перешкоджають реалізації принципу верховенства права у сфері адміністративного примусу.

Найпоширенішим недоліком є відсутність індивідуалізованого мотивування постанов про накладення адміністративного стягнення. Часто в таких рішеннях наявні лише стандартні формули на кшталт «вина доведена, санкція застосована в межах закону», без аналізу конкретних обставин справи. Як зазначає В. Вдовиченко, така практика є проявом «пасивного розсуду», коли орган формально обирає передбачений законом варіант рішення, але не здійснює реального зважування інтересів і обставин [4].

У результаті втрачається основна функція дискреції – забезпечення справедливого співвідношення між порушенням і стягненням. Аналогічну проблему фіксує й звіт CEDEM/PravoJustice: більшість перевірених постанов містять загальні посилання на статтю КУпАП без аргументації, чому обрано саме цей вид стягнення. Така формалізація пояснюється, з одного боку, перевантаженням посадових осіб, а з іншого – відсутністю методичних стандартів мотивування [18]. У зарубіжних системах адміністративного права подібні ризики зменшуються завдяки запровадженню обов'язкових «decision templates» – типових форм із блоками для індивідуального заповнення, що унеможливує пропуск обґрунтування.

Другою проблемою є високий рівень варіативності у виборі виду та міри адміністративного стягнення. Навіть у межах однієї статті КУпАП за схожих обставин правопорушення різні органи призначають різні санкції – від попередження до максимального штрафу. Д. Лук'янець справедливо зауважує, що така непоследовність є наслідком відсутності внутрішніх критеріїв оцінки обставин справи, які б уніфікували підхід до пропорційності [9]. У країнах ЄС цю проблему вирішують шляхом створення інституційних «керівництв дискреції» (*discretion guidelines*), де для кожного типу правопорушення визначаються рекомендовані діапазони санкцій та орієнтири для врахування пом'якшуючих обставин [6]. В Україні такі документи практично відсутні, тому рішення різних адміністративних органів суттєво відрізняються за логікою й наслідками.

Особливо гостро це проявляється при застосуванні ст. 22 КУпАП щодо малозначності правопорушення.

Через нечіткість критеріїв суб'єкти розсуду часто або зловживають цією підставою для звільнення від відповідальності, або взагалі її ігнорують. Як наголошують І. Ільченко та інші дослідники, малозначність перетворилася на індикатор довільності адміністративного розсуду, коли аналогічні дії в одних випадках визнаються малозначними, а в інших – караються штрафом [5].

Частина проблем розсуду має концептуальний характер і пов'язана з традиційним для українського адміністративного права протиставленням законності та доцільності. Х. Ярмачі вказує, що у свідомості службовця утвердилася установка: якщо норма дає вибір, потрібно обрати «найбезпечніший» варіант, який є суворішим, не викличе сумнівів у законності [2]. Так формується адміністративний консерватизм, коли орган намагається уникнути ризику звинувачення у м'якості, замінюючи реальне зважування механічним виконанням санкції. Унаслідок цього зникає гнучкість права, а дискреція втрачає свою гуманістичну функцію. Європейські автори описують подібне явище як «defensive administration», коли чиновник ухвалює рішення не на користь найкращого результату, а для власного страхування від критики [7].

Значна частина зловживань розсудом пояснюється недостатньою інституційною стандартизацією. Хоча Закон України «Про адміністративну процедуру» формально встановлює принципи мотивування, участі особи й пропорційності, його застосування ще не стало системним. В адміністративних органах бракує єдиних алгоритмів прийняття рішень, які б допомагали фіксувати ключові елементи обґрунтування: факти, норми, співмірність, альтернативи. Як показує зарубіжний досвід, запровадження цифрових моделей аналізу розсуду дозволяє виявляти типові відхилення й невідповідності у рішеннях подібних справ [19]. В Україні впровадження таких ІТ-інструментів могло б слугувати елементом внутрішнього контролю за послідовністю застосування санкцій. Це підтверджується емпіричними спостереженнями І. Ільченко, яка встановила, що майже половина дисциплінарних проваджень проти посадових осіб пов'язана з неналежним мотивуванням адміністративних актів та відсутністю обґрунтування пропорційності прийнятих рішень.

Вирішення зазначених проблем вимагає системного підходу, що охоплює декілька напрямків. Першим із них має бути розроблення мінімального стандарту мотивування адміністративних актів, зокрема постанов про накладення адміністративного стягнення. Такий стандарт має включати щонайменше п'ять елементів: 1) фактичні обставини справи – короткий виклад перевірених фактів; 2) нормативні підстави – посилання на конкретні правові норми; 3) аналіз співмірності – оцінка тяжкості правопорушення й обґрунтування вибору виду стягнення; 4) альтернативи – пояснення, чому відхилено інші можливі заходи; 5) висновок про досягнення мети закону – як рішення сприяє публічному інтересу та не порушує права особи.

Таке структурування відповідає рекомендаціям, запропонованим у звіті CEDEM/PravoJustice, та узгоджується з практикою Верховного Суду, який у своїх постановках дедалі частіше вимагає змістовного мотивування навіть у справах, де санкція формально визначена [8]. Саме через мотивування виявляється ціннісна природа розсуду – зв'язок між законністю, доцільністю та справедливістю [4]. Відповідно, належна аргументація рішень стає не лише процесуальним обов'язком, а й індикатором професійності адміністративного органу.

Другим напрямком є створення системи внутрішніх інституційних стандартів дискреції. У європейській практиці (зокрема, у Німеччині, Польщі та Нідерландах) широко застосовуються «discretion guidelines» – внутрішні інструкції, які визначають типові ситуації, критерії пом'якшуючих і обтяжуючих обставин, а також межі

застосування санкцій [3]. Вони не підміняють закон, але забезпечують єдність практики та прозорість дій адміністрації. Для України також доцільно розробити аналогічні документи у формі методичних рекомендацій центральних органів виконавчої влади (наприклад, МВС, ДПС, Держпраці), затверджених наказом або узгоджених з Міністерством. Такі стандарти повинні бути публічними й доступними для громадян, що дозволить підвищити передбачуваність рішень і зменшити ризики упередженості.

Третій напрямок модернізації пов'язаний із використанням цифрових технологій для моніторингу реалізації адміністративного розсуду. Сучасні дослідження доводять, що алгоритми аналізу великих масивів управлінських даних здатні виявляти патерни нерівності та зловживань у рішеннях посадових осіб [19]. Для українських реалій це може бути реалізовано у вигляді електронної системи, що міститиме шаблони для рішень і автоматично перевірятиме наявність обов'язкових елементів: факти, норми, пропорційність, права особи. Використання таких ІТ-інструментів дозволить стандартизувати процес ухвалення рішень без звуження дискреційних повноважень і водночас створить внутрішній механізм самоконтролю адміністрації.

Безперечно, жодні процедурні або технологічні новачки не забезпечать належного рівня правомірності розсуду без підвищення правової культури посадових осіб. Необхідно інтегрувати до навчальних програм з підготовки державних службовців, поліцейських і працівників органів контролю модулі з етики адміністративного рішення, стандартів ЄСПЛ та принципів good governance. Такі курси повинні не лише ознайомлювати з теорією, а й моделювати реальні ситуації вибору між кількома правомірними варіантами дії. Як підкреслює Т. Дейли, формування адміністративної доброчесності є не менш важливим, ніж законодавче регулювання, оскільки саме доброчесність знижує схильність до зловживання розсудом [7].

У цьому ж напрямку варто розвивати систему внутрішнього консультування – можливості для посадовців звертатися до юридичних підрозділів за попереднім висновком щодо пропорційності рішень. Подібні механізми діють у Франції та Канаді й довели ефективність у зменшенні кількості оскаржених актів.

На рівні законодавства доцільно забезпечити узгодженість положень КУпАП із Законом України «Про адміністративну процедуру», а саме: 1) передбачити в окремих розділах КУпАП вимогу до обов'язкового мотивування адміністрацією, а повертаючи її рішенням логіку, пропорційність і довіру.

кожного рішення; 2) законодавчо закріпити принцип пропорційності як загальний для всіх адміністративних стягнень; 3) уніфікувати термінологію «дискреційні повноваження» і «розсуд адміністративного органу», щоб уникнути двозначності.

Впровадження таких змін забезпечить не лише юридичну визначеність, а й створить цілісну систему контролю за реалізацією розсуду, яка охоплює нормативний, процедурний, технологічний і судовий рівні.

Висновки. Адміністративний розсуд у сфері застосування заходів адміністративної відповідальності є простором правової аргументації адміністративного органу, яка дозволяє приймати максимально індивідуалізовані рішення. Сучасна модель адміністративного розсуду в Україні демонструє парадокс надконтролю: прагнення уникнути свавілля призвело до формалізації, у якій розсуд вижив лише як ритуал заповнення форм. Повернути йому сенс можна не через обмеження, а через вимогу інтелектуальної прозорості – пояснення, чому саме це рішення є справедливим. Закон встановлює межі, але не замінює мислення; саме розсуд є тим місцем, де закон перетворюється на живий процес оцінки. Водночас, реальна межа дискреції не юридична, а когнітивна. Посадова особа має навчитися мислити як публічний суб'єкт, а не як виконавець. Тому розвиток адміністративного розсуду – це не питання нових норм, а питання нового типу відповідальності, де свобода не є небезпекою, а ресурсом довіри.

Система гарантій законності використання розсуду у справах про адміністративні правопорушення включає в себе судовий контроль, який вбудовує дискрецію у систему зворотного зв'язку. Право суду змінювати санкцію в межах закону є доповненням дискреції оскільки суд не керує, а коригує, відновлюючи рівновагу між нормою та її практичним застосуванням. У цьому полягає відмінність судового розсуду як логічної перевірки, від адміністративного, який є емпіричною оцінкою.

Адміністративний розсуд у сфері відповідальності повинен еволюціонувати від формальної свободи вибору до інтелектуально обгрунтованого рішення, що поєднує законність і пропорційність. Його розвиток потребує трьох взаємопов'язаних змін: процедурної – упровадження стандарту мотивованого адміністративного акта; інституційної – створення внутрішніх «керівництв дискреції» та цифрових інструментів контролю; культурної – формування етики відповідального розсуду, де свобода мислиться як обов'язок пояснення. Роль судового контролю полягає у збереженні рівноваги, не підміняючи

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кучук А.М. Дискреція як загальноправова категорія: пропедевтичний аспект. *Український політико-правовий дискурс*. 2025. <https://ppdnz.com.ua/index.php/home/article/view/119/6>
2. Ярмачі Х.П. Адміністративний розсуд в діяльності поліції України. Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави: матер. XV міжнар. наук.-практ. конф., м. Одеса, 22 березня 2023 р. Одеса: ОДУВС, 2023. С. 258-262. http://rp.onmu.org.ua/bitstream/handle/123456789/3147/18_%D0%86%D0%BB%D1%8C%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE_%D0%97%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA_%D0%A0%D0%BE%D0%BB%D1%8C_%D1%82%D0%B0_%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%86%D0%B52023.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=271
3. Коломоець Т.О. Адміністративна процедура: європейський вибір України: монографія. Запоріжжя: ЗНУ, 2020. 420 с.
4. Вдовиченко В.В., Пилип Я.Ю. Правова природа дискреційних повноважень в застосуванні адміністративної відповідальності. *Юридичний бюлетень*. 2021. Вип. 23. С. 128-135. <http://www.lawbulletin.oduvs.od.ua/archive/2021/23/16>
5. Ільченко І.С. Роль та місце адміністративного розсуду в діяльності суб'єктів публічної адміністрації. *Збірник наукових праць Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2023. – № 23. – С. 270–279. <http://journals.lvduvs.lviv.ua/index.php/law/article/view/632/623>
6. Mendes J. Law and Administrative Discretion in the EU: Value of a Comparative Perspective. – Yale Law School, Comparative Administrative Law Conference Paper, 2018. 20 p. https://law.yale.edu/sites/default/files/.../compadmin16_mendes_law.pdf
7. Daly T. Administrative Discretion: A Comparative Analysis // International Association of Constitutional Law Blog. 2018. URL: <https://blog-iacl-aidc.org/blog/2018/5/17/administrative-discretion-a-comparative-analysis>.
8. Eliantonio M. Comparative Administrative Law in Europe: State-of-the-Art. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2023. Vol. 30(4). P. 467–490. DOI: 10.1177/1023263X241252105
9. Лук'янець Д. Дискреційні повноваження в контексті парвового регулювання адміністративної процедури *Проблеми законності*. 2023. № 163. – С. 156–166. <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=1211871>
10. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

11. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. Дод. до № 51. Ст. 1122. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
12. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 листопада 2021 р. № 2073-IX. *Голос України*. 2022. № 80. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
13. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36. – Ст. 446. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
14. Рішення Європейського суду з прав людини у справі Hirvisaari v. Finland (заява № 49684/99), від 27 вересня 2001 р. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-59682%22>
15. Рішення Європейського суду з прав людини у справі Suominen v. Finland (заява № 37801/97), від 1 липня 2003 р. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-61178%22>
16. Постанова Верховного Суду від 24.02.2021 у справі № 640/2887/21 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95297518>
17. Постанова Верховного Суду від 11.05.2022 у справі № 420/11888/22 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104511342>
18. CEDEM; EU PravoJustice. Дискреція адміністративних органів і судовий контроль за її реалізацією: аналітичний звіт. Київ, 2024. 64 с. <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2024/10/1613412117zvut.-diskreetsiya-administrativnih-organiv-i-sudoviy-kontrol-yiyi-realizatsieyu.pdf>
19. Discretionary Trees: Understanding Street-Level Bureaucracy via Machine Learning. *arXiv.org*. 2023. URL: <https://arxiv.org/abs/2312.10694> (дата звернення: 03.11.2025). https://arxiv.org/abs/2312.10694?utm_source=chatgpt.com

Дата першого надходження рукопису до видання: 22.08.2025
Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 19.09.2025
Дата публікації: 26.09.2025