

М. О. Котович, аспірант кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів
<https://orcid.org/0009-0006-9329-7406>

РЕАЛІЗАЦІЯ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ У ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ: ІСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧНІ ВИТОКИ

У статті досліджено генезу та еволюцію дискреційних повноважень як інституту публічно-управлінської діяльності в історичній ретроспективі та в сучасному теоретико-правовому вимірі. Актуальність дослідження зумовлена потребою переосмислення меж адміністративного розсуду органів публічної влади в умовах збройної агресії проти України, дії правового режиму воєнного стану та посилення вимог до законності й підзвітності публічного управління. Мета статті полягає у виявленні історичних закономірностей формування дискреційних повноважень на етапах становлення державності та теоретичних підходів до розуміння дискреції в унітарних і федеративних державах. Наявний науковий доробок систематизовано за критерієм суб'єкта, що реалізує дискрецію, з виокремленням трьох напрямів досліджень – дискреційних повноважень органів державної влади, органів місцевого самоврядування та спеціалізованих незалежних органів влади й управління; установлено, що найменш опрацьованим залишається третій напрям, а історична динаміка інституту дискреції в жодному з проаналізованих досліджень не виступала самостійним предметом аналізу. Виклад основного матеріалу структуровано у два блоки. У межах історичного блоку простежено еволюцію дискреційних повноважень від доби Української Центральної Ради та Гетьманату через період тоталітарних режимів і світових воєн XX століття, зокрема механізм надзвичайних указів за статтею 48 Веймарської конституції, розпад федеративних утворень і відновлення незалежності пострадянських держав, до сучасного періоду збройної агресії проти України 2014–2026 років. У межах теоретичного блоку узагальнено доктринальні підходи англо-американської та континентальної правових традицій, положення теорії бюрократії М. Вебера та концепції «вуличного рівня бюрократії» М. Лінські, а також порівняно моделі регулювання дискреції в унітарних, федеративних державах. Обґрунтовано висновок про те, що звуження меж невиправданої дискреції потребує поєднання законодавчої формалізації критеріїв прийняття рішень, судового контролю за зловживанням повноваженнями та інституційних механізмів підзвітності, вироблених у процесі історичного розвитку публічного управління.

Ключові слова: дискреційні повноваження; публічне управління; адміністративний розсуд; історія державного управління; правова визначеність; унітарна держава; федеративна держава; воєнний стан.

M. O. Kotovych. Implementation of discretionary powers in public administration activity: historical and theoretical origins

The article examines the genesis and evolution of discretionary powers as an institution of public administration activity in historical retrospective and in a contemporary theoretical and legal dimension. The relevance of the study is determined by the need to rethink the limits of administrative discretion under conditions of armed aggression against Ukraine, the legal regime of martial law, and increasing demands for legality and accountability in public administration. The purpose of the article is to identify historical patterns in the formation of discretionary powers at different stages of state-building and to reconstruct the theoretical approaches of legal science and public administration science to discretion in modern unitary and federal states. The existing scholarship is systematised according to the subject exercising discretion, which distinguishes three research directions – the discretionary powers of state authorities, of local self-government bodies, and of specialised independent authorities and regulators; the third direction remains the least developed, while the historical dynamics of discretion has not been an independent subject of analysis in any of the studies reviewed. The material is structured into two blocks. The historical block traces the evolution of discretionary powers from the era of the Ukrainian Central Rada and the Hetmanate, through totalitarian regimes and the world wars of the twentieth century, including emergency decrees under Article 48 of the Weimar Constitution, the disintegration of federative entities and the restoration of independence of post-Soviet states, up to the armed aggression against Ukraine in 2014–2026. The theoretical block summarises the doctrinal approaches of the Anglo-American and continental legal traditions, Max Weber's theory of bureaucracy and Michael Lipsky's concept of street-level bureaucracy, and compares models of regulating discretion in unitary, federal and post-conflict legal orders, with the results generalised in two comparative tables. It is concluded that narrowing the limits of unjustified discretion requires a combination of legislative formalization of decision-making criteria, judicial control over the abuse of powers, and institutional accountability mechanisms.

Key words: discretionary powers; public administration; administrative discretion; history of public administration; legal certainty; unitary state; federal state; martial law.

Постановка проблеми. Публічне управління як система цілеспрямованого впливу суб'єктів владних повноважень на суспільні процеси неможливе без певного обсягу розсуду, яким наділяються органи державної влади та місцевого самоврядування для ухвалення рішень в умовах правової невизначеності, дефіциту ресурсів чи часу.



© М. О. Котович, 2026

Стаття поширюється на умовах ліцензії відкритого доступу (CC BY 4.0)

Дискреційні повноваження виникають на перетині права та управлінської доцільності: з одного боку, вони є необхідною умовою гнучкості й ефективності публічного адміністрування, з іншого – джерелом корупційних ризиків, свавілля та порушення принципу правової визначеності. Проблема меж дискреції супроводжує розвиток інститутів публічної влади від ранніх форм до новітніх моделей електронного урядування.

Водночас саме історико-теоретичний аналіз дає змогу зрозуміти закономірності, за якими обсяг дискреційних повноважень закономірно розширювався в кризові періоди – світові війни, революції, розпад державних утворень – і звужувався в періоди інституційної стабілізації та розбудови верховенства права. Для України, яка з 2014 року перебуває в стані збройної агресії, а з 2022 року – в умовах повномасштабної війни та правового режиму воєнного стану, дослідження історичних витоків і теоретичних засад дискреційних повноважень набуває прикладного значення, оскільки саме в кризових умовах питома вага дискреційних рішень органів публічної влади об'єктивно зростає.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика дискреційних повноважень публічної адміністрації посідає стійке місце в українській адміністративно-правовій науці. В.Б. Авер'янов у межах академічного курсу адміністративного права закрив методологічні засади розуміння управлінського розсуду як елемента компетенції органів виконавчої влади [1]. Сучасні дослідники продовжують і розвивають цей напрям: В.В. Горбалінський систематизував підходи до розуміння поняття дискреційних повноважень публічної адміністрації [6]; І.С. Шкурська дослідила прояви адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації [22]; А.В. Боксгорн запропонував модель балансування дискреції та імперативу правової визначеності [4]; М.О. Баймуратов та О.О. Боярський розробили методологічні підходи до розуміння дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері захисту прав людини [3].

Систематизація наявного наукового доробку за критерієм суб'єкта, що реалізує дискрецію, дає змогу виокремити три відносно самостійні напрями досліджень. Перший напрям охоплює дискреційні повноваження органів державної влади: Д.М. Лук'янець проаналізував дискрецію в контексті правового регулювання адміністративної процедури та обґрунтував залежність обсягу розсуду від ступеня процедурної врегульованості діяльності органу [10]; С.А. Резанов дослідив дискреційні повноваження як самостійне джерело корупційних ризиків у діяльності органів державного управління [18]; С.Г. Певко здійснила класифікацію форм дискреції у правозастосовній діяльності, розмежувавши судовий та адміністративний розсуд [13]. Другий напрям стосується органів місцевого самоврядування і представлений насамперед дисертаційним дослідженням А.І. Лавренка, присвяченим адміністративно-правовому регулюванню дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин [9], а також методологічними розробками М.О. Баймуратова та О.О. Боярського [3] і дослідженням Т.М. Тарасенко, яка з позицій науки публічного управління оцінила загрози та можливості дискреції для розвитку місцевого самоврядування в умовах децентралізації [20]. Третій напрям – дискреція спеціалізованих незалежних органів влади та управління – залишається найменш опрацьованим: окремі його аспекти висвітлено в дисертації Г.С. Буги, де проаналізовано межі розсуду Національного банку України та Національної комісії з цінних паперів і фондового ринку в механізмі ризик-орієнтованого нагляду [5], а також в аналітичних матеріалах Центру політико-правових реформ щодо конституційно-правового статусу незалежних регуляторів [12].

У сфері публічного управління дискреція розглядається переважно крізь призму ефективності та підзвітності управлінських рішень, тоді як юридична наука зосереджується на межах законності розсуду; поєднання цих позицій у межах одного дослідження залишається винятком, одним із небагатьох прикладів якого є праця Т.М. Тарасенко, де розсуд посадовців місцевого самоврядування аналізується водночас як ресурс і як ризик [20]. Показово, що історична динаміка дискреційних повноважень виступала скоріш як ілюстрація до сучасних правових конструкцій. Узагальнені результати аналізу стану наукової розробленості за групами суб'єктів публічної влади наведено в табл. 1.

. Дайсі [26], Р. Дворкіна [27] та К.К. Девіса [25], а управлінський вимір розсуду розкрито в теорії бюрократії М. Вебера [33] та концепції «вуличного рівня бюрократії» М. Ліпскі [31]. Це зумовлює доцільність об'єднання історичного та теоретичного підходів у межах єдиного дослідження.

Мета статті полягає у комплексному історико-теоретичному дослідженні генези дискреційних повноважень у публічно-управлінській діяльності: визначення етапів їх еволюції в умовах становлення державності, світових воєн, збройних конфліктів ХХ–ХХІ століть, а також узагальненні досягнень науки щодо розуміння дискреції в сучасних унітарних і федеративних державах.

Виклад основного матеріалу. Становлення інституту дискреційних повноважень на українських землях нерозривно пов'язане з добою Української революції 1917 – 1921 років. Універсали Української Центральної Ради [21] заклали основи розмежування законодавчої влади Центральної Ради та розпорядчої влади Генерального секретаріату, повноваження якого в умовах відсутності розвиненого адміністративного законодавства значною мірою мали дискреційний характер і визначалися політичною доцільністю, а не чіткими правовими приписами. Період Української Держави під проводом гетьмана П. Скоропадського (квітень-грудень 1918 р.) продемонстрував протилежну модель – концентрацію широких дискреційних повноважень в особі глави держави за одночасного збереження континентальної традиції адміністративного права, успадкованої від імперських правових систем. Паралельно в Європі формувалася класична доктрина адміністративного розсуду: британська традиція, узагальнена

**Стан наукової розробленості проблематики дискреційних повноважень
групами суб'єктів публічної влади**

Група суб'єктів публічної влади	Ключові праці	Домінуючий предмет аналізу	Виявлені прогалини
Органи державної влади	Д.М. Лук'янець (2023) [10]; С.А. Резанов (2014) [18]; С.Г. Певко (2019) [13]; В.В. Горбалінський (2022) [6]; А.В. Боксгорн (2025) [4]	Поняття та форми дискреції; зв'язок розсуду з адміністративною процедурою; корупційні ризики; баланс із правовою визначеністю	Відсутність історичної періодизації; аналіз чинного законодавства
Органи місцевого самоврядування	А.І. Лавренко (2025) [9]; Т.М. Тарасенко (2016) [20]; М.О. Баймуратов, О.О. Боярський (2019) [3]; І.С. Шкурська (2021) [22]	Дискреція у сфері земельних відносин; захист прав людини; розсуд посадових осіб; вплив децентралізації	Брак компаративного та історичного вимірів
Спеціалізовані незалежні органи влади та управління (регулятори)	Г.С. Буга (2022) [5]; аналітичні матеріали Центру політико-правових реформ [12]	Межі розсуду НБУ та НКЦПФР у ризик-орієнтованому нагляді; конституційно-правовий статус незалежних регуляторів	Найменш опрацьований напрям; відсутність спеціальних досліджень, єдиного погляду на межі розсуду регуляторів

А. Дайсі у вченні про верховенство права [26], розглядала дискрецію як виняток із принципу зв'язаності адміністрації правом, що потребує судового контролю; континентальна доктрина, розвинена вченням О. Майєра в Німеччині та Л. Дюгі у Франції [29; 30], натомість формувала концепцію адміністративного акта, дискреційний характер якого підлягає перевірці на предмет зловживання повноваженнями (*détournement de pouvoir*).

Історичні передумови сучасного розуміння дискреції на українських землях сягають доби дії магдебурзького права, коли магістрати отримували право на власний розсуд вирішувати питання міського господарства, торгівлі та судочинства в межах наданих привілеїв, що є одним із ранніх прикладів інституціоналізованого управлінського розсуду в європейській традиції міського самоврядування. Після Першої світової війни новостворені держави Центральної Європи – Польща, Чехословаччина, країни Балтії – фактично одночасно з Українською Народною Республікою розбудовували власні системи публічної адміністрації, запозичуючи австро-угорську або німецьку моделі адміністративного права з притаманним їм розмежуванням дискреційних і зв'язаних повноважень.

Міжвоєнний період і особливо доба Другої світової війни стали періодом безпрецедентного розширення дискреційних повноважень органів виконавчої влади за рахунок звуження парламентського контролю. Показовим прикладом є стаття 48 Веймарської конституції 1919 року [24], яка надавала президенту Німеччини право видавати надзвичайні укази (*Notverordnungen*) без попередньої згоди Рейхстагу в разі загрози громадській безпеці й порядку. Дослідники історії адміністративного права одностайні в тому, що саме розширювальне тлумачення цієї дискреційної норми у 1930–1933 роках стало одним з інструментів демонтажу демократичних інститутів Веймарської республіки. Аналогічні процеси розширення виконавчої дискреції в умовах війни відбувалися і в державах антигітлерівської коаліції, однак це розширення супроводжувалося подальшим інституційним «стисненням» через повоєнну кодифікацію адміністративних процедур – зокрема ухваленням у США Закону про адміністративну процедуру 1946 року [23], який уперше на законодавчому рівні формалізував межі розсуду федеральних агентств і закріпив підвалини майбутньої доктрини судової поваги до дискреційних рішень адміністрації.

Логічним продовженням цього процесу стало ухвалення 23 березня 1933 року Закону про подолання скрути народу і держави (*Ermächtigungsgesetz*), яким Рейхстаг практично повністю передав законодавчі повноваження уряду – класичний приклад того, як інституційно неврегульована кризова дискреція трансформується в інструмент ліквідації конституційного ладу. Відмінні за формою, але подібні за суттю процеси відбувалися в СРСР, де формальна конституційна конструкція влади поєднувалася з фактично необмеженою дискрецією партійно-державного апарату, яка не підлягала судовому контролю; це створило тривалий вакуум у розумінні дискреції як юридичної, а не суто політичної категорії.

Друга половина ХХ століття принесла нову хвилю трансформації дискреційних повноважень, пов'язану з розпадом багатонаціональних федеративних утворень і збройними конфліктами, що його супроводжували. Показовим прикладом взаємозв'язку між збройним конфліктом, розпадом федерації та трансформацією дискреційних повноважень є розпад Соціалістичної Федеративної Республіки Югославія на початку 1990-х років: Дейтонська мирна угода 1995 року [28], якою було врегульовано конфлікт у Боснії і Герцеговині, закріпила складну модель розподілу компетенції між загальнодержавними органами та утвореннями (Федерацією Боснії і Герцеговини та Республікою Сербською), у якій дискреційні повноваження місцевої й регіональної влади стали інструментом як забезпечення миру, так і подальшої інституційної фрагментації держави. Це підтверджує загальну закономірність: дискреційні повноваження, не забезпечені інституційними механізмами стримувань,

здатні виступати не лише інструментом гнучкого управління, а й каталізатором ескалації внутрішньодержавних конфліктів.

Протилежну стратегію обрали держави Балтії, які, відновивши незалежність у 1991 році, здійснили прискорене прийняття континентальної доктрини адміністративного права з чітким законодавчим визначенням меж дискреції органів публічної влади, що стало одним із факторів їх успішної євроінтеграції. Порівняння цих двох траєкторій демонструє, що визначальним є наявність політичної волі до інституційного обмеження розсуду на етапі побудови системи публічного управління.

Після відновлення незалежності України 1991 року [2] розвиток інституту дискреційних повноважень пройшов кілька етапів. На першому етапі (1991–2014 рр.) закладалися конституційні основи публічного управління [8], однак дискреційні повноваження органів виконавчої влади й місцевого самоврядування [16] значною мірою залишалися предметом підзаконного, а не законодавчого регулювання. Другий етап розпочався з реформи децентралізації влади 2014–2020 років [14; 19], у межах якої відбулося суттєве розширення власних повноважень об'єднаних територіальних громад, значна частина яких мала дискреційний характер (розпорядження землею, встановлення місцевих податків і зборів, регулювання забудови), що супроводжувалося запровадженням інструментів антикорупційної експертизи нормативних актів [11; 15]. Саме цей етап детально проаналізовано в роботі А.І. Лавренка, який продемонстрував, що найбільша концентрація корупційних факторів припадає на дискреційні рішення місцевих рад у сфері земельних відносин [9]; ще на початку реформи Т. М. Тарасенко застерігала, що розширення розсуду громад без розвитку механізмів відповідальності посадових осіб здатне перетворити децентралізаційний ресурс на джерело загроз для самого місцевого самоврядування [20]. Третій, найбільш динамічний етап розпочався з 2014 року у зв'язку зі збройною агресією Російської Федерації проти України та особливо з 24 лютого 2022 року в умовах повномасштабного вторгнення і дії правового режиму воєнного стану [17].

Практика реалізації дискреційних повноважень в умовах повномасштабної війни 2022–2026 років засвідчує суттєве розширення розсуду військових адміністрацій у визначених законодавством межах – зокрема щодо встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, тимчасового обмеження прав і свобод, залучення майна для потреб оборони та запровадження спрощених процедур у сферах, критичних для обороноздатності держави. Водночас саме в цей період посилюється роль інститутів зовнішнього контролю – парламентського, судового, громадського й міжнародного, – що загалом підтверджує сформульовану вище закономірність: розширення кризової дискреції є вимушеним і тимчасовим, а його легітимність прямо залежить від паралельного посилення механізмів підзвітності.

Отже, якщо історичний вимір показує, за яких умов обсяг адміністративного розсуду розширювався і звужувався, то теоретичний пояснює, якими правовими та управлінськими механізмами цей обсяг може бути впорядкований і відповідно присвячений порівнянню моделей регулювання дискреції в унітарних і федеративних державах.

Класичне визначення дискреції в англо-американській правовій традиції належить Р. Дворкіну, який образно порівняв дискреційні повноваження з «дірою в бублику» (hole in the doughnut) – простором свободи вибору, обмеженим ззовні нормативними приписами, що діють як «тісто» бублика [27]. Цей підхід дав змогу подолати спрощене протиставлення «право – розсуд» і показати, що дискреція завжди існує в межах, окреслених правовою нормою, а не поза ними. К. К. Девіс у праці «Дискреційна юстиція» (1969) розвинув цю ідею у прикладну площину, обґрунтувавши необхідність структурування, обмеження й перевірки (structuring, confining, checking) адміністративного розсуду через процедурні механізми – правила, стандарти, відкриті слухання та судовий перегляд [25]. Американська доктрина втілила ці ідеї на законодавчому рівні через Закон про адміністративну процедуру 1946 року [23], а згодом – через доктрину судової поваги до тлумачення федеральними агентствами неоднозначних законодавчих приписів.

Практичним втіленням цієї доктрини стало вироблення судами стандартів перевірки дискреційних рішень, найвідомішим з яких є принцип «вензберійської нерозумності» (Wednesbury unreasonableness): дискреційне рішення підлягає скасуванню, якщо жоден розсудливий орган влади не міг би його ухвалити з огляду на надані йому повноваження. Разом з ідеями К. К. Девіса щодо структурування розсуду [25] це заклало основи сучасної доктрини судового перегляду адміністративних рішень (judicial review), яка поширилася далеко за межі англослов'янського світу, включно з пострадянськими державами на етапі розбудови ними адміністративної юстиції.

Континентальна правова традиція, на відміну від англо-американської, історично розвивала доктрину адміністративного розсуду (нім. Ermessen, фр. pouvoir discrétionnaire) через протиставлення дискреційних і зв'язаних повноважень у структурі адміністративного акта. У Німеччині ця доктрина кодифікована в § 40 Закону про адміністративну процедуру (VwVfG) [32], який прямо встановлює обов'язок органу влади здійснювати розсуд відповідно до мети, з якою його надано, і в межах, встановлених законом, а зловживання розсудом (Ermessensfehlgebrauch) є самостійною підставою для визнання адміністративного акта протиправним. У Франції аналогічну функцію виконує вироблена Державною радою (Conseil d'État) доктрина «перевищення влади» (excès de pouvoir) та її різновиду – «зловживання владою» (détournement de pouvoir), яка дає змогу судовому органу перевіряти не лише формальну законність, а й дійсну мету дискреційного рішення адміністрації. Ці доктрини [29; 30], сформували континентальну модель контролю за дискрецією, яка істотно вплинула на розвиток адміністративного права держав Центральної та Східної Європи, включно з Україною.

В Україні континентальна доктрина знайшла нормативне втілення в Кодексі адміністративного судочинства України, який передбачає, що адміністративні суди перевіряють, чи прийнято дискреційне рішення суб'єктом владних повноважень обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для його прийняття, – конструкція, яка методологічно близька до німецького вчення про належне здійснення розсуду (*pfllichtgemäßes Ermessen*) та французької доктрини контролю за метою дискреційного акта. На цю спорідненість звертає увагу і Д. М. Лук'янець, пов'язуючи обсяг легітимного розсуду з рівнем процедурної врегульованості діяльності органу публічної влади [10]. Категорія «дискреційні повноваження» визначається в Україні також Методологією антикорупційної експертизи [11], критерії якої (широта дискреції, формула «має право», відсутність процедур) споріднені з континентальною доктриною зловживання розсудом і, як показав С. А. Резанов, безпосередньо корелюють із рівнем корупційних ризиків у діяльності органів державного управління [18].

Наука публічного управління розглядає дискрецію не лише як юридичну, а й як управлінську та соціологічну категорію. М. Вебер у класичній теорії бюрократії обґрунтував ідеал раціонально-легальної адміністрації, у якій дискреція чиновника має бути мінімізована через формалізовані правила та ієрархічний контроль, що є передумовою ефективності й передбачуваності управління [33]. Водночас емпіричні дослідження другої половини ХХ ст. показали обмеженість цієї моделі: М. Ліпскі в концепції «вуличного рівня бюрократії» (*street-level bureaucracy*) довів, що працівники, які безпосередньо взаємодіють із громадянами (поліцейські, соціальні працівники, вчителі, інспектори), неминуче користуються значним фактичним розсудом навіть за наявності детальних інструкцій, оскільки жодна норма не здатна передбачити всю варіативність життєвих ситуацій [31]. Це відкриття суттєво вплинуло на подальший розвиток теорії публічного управління, зокрема на концепції нового публічного управління (*New Public Management*) та нового публічного врядування (*New Public Governance*), які по-різному вирішують проблему «вуличної» дискреції.

Сучасний етап додає до проблематики дискреції новий вимір, пов'язаний із цифровізацією та алгоритмізацією прийняття рішень: автоматизовані інформаційні системи в податковій, соціальній та дозвільній сферах дедалі частіше беруть на себе функції, які раніше виконувалися на розсуд посадової особи, що, з одного боку, звужує простір для зловживань «вуличного рівня», а з іншого – переносить проблему дискреції на рівень розробників алгоритмів автоматизованого аналізу ризиків, які самі потребують юридичної формалізації та підзвітності за моделлю К. К. Девіса [25]. У цій самій площині лежить і проблематика розсуду незалежних регуляторів, які поєднують нормотворчі, наглядові та квазісудові повноваження: як засвідчують аналіз Г. С. Буги [5] та оцінки Центру політико-правових реформ [12], незалежність таких органів об'єктивно розширює обсяг їх дискреції, що потребує компенсаторних механізмів прозорості й підзвітності.

В унітарних державах регулювання дискреційних повноважень спирається на принцип єдності системи публічної адміністрації та централізованого адміністративного нагляду. У Франції, попри значну децентралізацію, дискреційні рішення префектів і органів місцевого самоврядування залишаються під контролем адміністративної юстиції на чолі з Державною радою, яка виробила розвинену систему підстав скасування дискреційних актів. Спільним нормативним орієнтиром для унітарних держав – учасниць Ради Європи є Європейська хартія місцевого самоврядування [7], що визначає мінімальні гарантії автономії місцевої влади, у межах яких і реалізується її дискреція. Польща побудувала модель регулювання розсуду через кодифіковане адміністративне провадження і систему адміністративних судів, що стало орієнтиром для української реформи адміністративної юстиції.

В Україні як унітарній державі [8] аналогічну функцію виконують Кодекс адміністративного судочинства, Методологія антикорупційної експертизи [11] та реформа децентралізації [14; 19], яка водночас розширила обсяг дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування і посилила вимоги до їх антикорупційного контролю. Характерною ознакою української моделі є розрив між формально централізованим нормативним регулюванням і значним обсягом фактичного розсуду, яким володіють посадові особи контролюючих та дозвільних органів на етапі безпосереднього правозастосування, що зближує їх статус із класичною моделлю «вуличного рівня бюрократії» М. Ліпскі [31]. Спільною рисою унітарної моделі є те, що межі дискреції встановлюються єдиним законодавцем для всієї території держави, а розбіжності в її фактичній реалізації на місцевому рівні розглядаються як відхилення, що підлягає виправленню через судовий чи адміністративний нагляд.

У федеративних державах регулювання дискреційних повноважень ускладнюється розподілом компетенції між федеральним центром і суб'єктами федерації. У США дискреція федеральних агентств регулюється Законом про адміністративну процедуру 1946 року [23] на федеральному рівні, тоді як штати мають власні аналогічні акти й самостійні традиції судового контролю за дискрецією органів штатної та муніципальної влади, що створює значну варіативність обсягу фактичного розсуду залежно від юрисдикції. У Німеччині § 40 *VwVfG* [32] діє на федеральному рівні, проте землі (*Länder*) мають власні закони про адміністративне провадження, здебільшого гармонізовані з федеральним зразком, що забезпечує відносну єдність доктрини *Ermessen* у межах федерації. Швейцарія демонструє ще вищий ступінь децентралізації дискреційних повноважень: кантони й громади мають широку автономію у визначенні власних адміністративних процедур, а межі дискреції формуються здебільшого через кантональне законодавство та інститути прямої демократії, які виконують функцію додаткового контролю за використанням розсуду місцевою владою.

Таблиця 2

Порівняльна характеристика моделей регулювання дискреційних повноважень у сучасних державах

Критерій порівняння	Унітарна модель (Франція, Польща, Україна)	Федеративна модель (США, Німеччина, Швейцарія)	Постконфліктна та квазіфедеративна (Боснія і Герцеговина, ЄС)
Рівень встановлення меж дискреції	Єдиний загальнодержавний законодавець; підзаконне уточнення критеріїв	Федеральний закон і паралельне законодавство суб'єктів федерації, кантонів	Міжнародна угода або наднаціональне право (Дейтонська угода [28]; регламенти й директиви ЄС)
Основний механізм контролю	Адміністративна юстиція (Conseil d'État, адміністративні суди), антикорупційна експертиза [11]	Судовий перегляд на двох рівнях; APA 1946 [23]; § 40 VwVG [32]; пряма демократія в кантонах	Політичний баланс ентитетів; наглядові механізми інституцій ЄС
Ступінь територіальної варіативності розсуду	Низький: розбіжності трактуються як відхилення й усуваються наглядом	Високий (США), помірний (Німеччина), дуже високий (Швейцарія)	Високий, зумовлений етнополітичним компромісом, а не управлінською доцільністю
Роль місцевого та субнаціонального рівня	Дискреція в межах власних повноважень за Європейською хартією місцевого самоврядування [7]	Суб'єкти федерації та кантони як самостійні нормотворчі адміністративних процедур	Ентитети як носії квазідержавної дискреції; держави-члени ЄС як виконавці уніфікованого права
Типовий ризик надмірної дискреції	Розрив між єдиними правилами та значним фактичним розсудом посадовця на «вуличному рівні» [31]	Варіативність правозастосування за формально уніфікованих стандартів	Фрагментація публічно-правової політики; різне застосування уніфікованих норм національними адміністраціями

Особливим випадком є Боснія і Герцеговина, де післявоєнна модель, закладена Дейтонською угодою [28], перетворила дискреційні повноваження на інструмент політичного балансу між етнічними спільнотами, що ілюструє межову ситуацію, коли розширення дискреції на субнаціональному рівні використовується не для підвищення управлінської ефективності, а для розв'язання постконфліктних політичних протиріч. Окремої уваги заслуговує квазіфедеративна модель регулювання дискреції в Європейському Союзі, побудована на принципі непрямого виконання права ЄС: матеріальні норми уніфіковано на наднаціональному рівні, тоді як їх практичне застосування – вибір форм контролю, накладення санкцій, надання дозволів – залишається дискреційним повноваженням національних адміністрацій держав-членів, що створює структуру, аналогічну розподілу компетенції у федеративних державах. Порівняльну характеристику розглянутих моделей за основними критеріями наведено в табл. 2.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Проведене дослідження дає підстави для таких висновків.

По-перше, дискреційні повноваження є історично стійким і водночас динамічним інститутом публічного управління, обсяг якого закономірно розширюється в кризові періоди – війни, розпад державних утворень, збройні конфлікти, і потребує подальшого звуження та формалізації в періоди інституційної стабілізації.

По-друге, історичний досвід України – від доби Центральної Ради та Гетьманату через радянський період інституційного поглинання дискреції до сучасного етапу децентралізації та воєнного стану – демонструє повторюваність закономірності: розширення кризової дискреції має супроводжуватися одночасним посиленням механізмів підзвітності, інакше воно перетворюється на чинник корупційних ризиків і послаблення державності.

По-третє, здобутки правової науки – від поглядів А. Дайсі й Р. Дворкіна до континентальної концепції *Ermessen* і *détournement de pouvoir* – та науки публічного управління – від М. Вебера до М. Ліпскі – утворюють спільний методологічний фундамент, що дає змогу розглядати дискрецію одночасно як юридичну категорію (межі законності) і як управлінську реальність (поведінка службовця на «вуличному рівні»).

По-четверте, порівняння унітарної та федеративної моделей регулювання дискреції показує, що ефективне обмеження невиннованого розсуду можливе за різних територіально-політичних устроїв держави, однак незмінно потребує поєднання законодавчої формалізації критеріїв прийняття рішень, розвиненого судового контролю за зловживанням повноваженнями та інституційної спроможності органів контролю.

Перспективним напрямом подальших досліджень є розроблення прикладної моделі оцінювання й обмеження дискреційних повноважень органів публічного управління України, зокрема незалежних регуляторів, в умовах воєнного і повоєнного державного будівництва.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В. Б. (заг. ред.). Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина. Київ : Юридична думка, 2004. 584 с.

2. Акт проголошення незалежності України: Постанова Верховної Ради Української РСР від 24.08.1991 № 1427-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12>
3. Баймуратов М. О., Боярський О. О. Дискреційні повноваження органів місцевого самоврядування в сфері захисту прав людини: методологічні підходи до розуміння та визначення. *Публічне право*. 2019. № 2(34). DOI: 10.37374/2019-34-04.
4. Боксгорн А. В. Евристика балансу між дискреційними повноваженнями органів публічної адміністрації та імперативом правової визначеності: теоретико-догматичний аналіз в контексті адміністративно-правового моделювання. *Правова держава*. 2025. Вип. 59. С. 11–18. DOI: 10.18524/2411-2054.2025.59.340298.
5. Буга Г. С. Адміністративно-правові засади забезпечення безпеки у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Кропивницький : Донецький державний університет внутрішніх справ, 2022. URL: <https://dnuvs.ukr.education/wp-content/uploads/2022/11/dysertacziya.pdf>
6. Горбалінський В. В. Актуальні підходи до розуміння поняття дискреційних повноважень публічної адміністрації. *Нове українське право*. 2022. № 4. С. 44–49. DOI: 10.51989/NUL.2022.4.7.
7. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985, ратифікована Законом України від 15.07.1997 № 452/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036
8. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
9. Лавренко А. І. Адміністративно-правове регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин : дис. ... д-ра філософії : 081 «Право». Кропивницький : Донецький державний університет внутрішніх справ, 2025. URL: <https://dnuvs.ukr.education/wp-content/uploads/2025/05/dysertacziya-lavrenko-a.i.pdf>
10. Лук'янець Д. М. Дискреційні повноваження в контексті правового регулювання адміністративної процедури. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. С. 111–127. DOI: 10.21564/2414-990X.163.292134.
11. Методологія проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції: Наказ НАЗК від 18.05.2023 № 109/23. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0109884-23>
12. Незалежні регулятори: досвід України та зарубіжних країн : аналітичні матеріали / Центр політико-правових реформ. Київ, 2024. URL: <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2024/05/nezalezni-rehulatory.pdf>
13. Певко С. Г. Форми дискреції в правозастосовчій діяльності. *Юридична наука*. 2019. № 5 (95). С. 245–256.
14. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
15. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
16. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
17. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>
18. Резанов С. А. Дискреційні повноваження як корупційні ризики в діяльності органів державного управління. *Право і безпека*. 2014. № 3(54). С. 88–91.
19. Реформа децентралізації : офіційний вебпортал. Кабінет Міністрів України. URL: <https://decentralization.gov.ua/about>
20. Тарасенко Т. М. Дискреційні повноваження: загрози та можливості для розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2016. Т. 4, № 6–7. С. 77–84. DOI: 10.15421/151631.
21. Універсали Української Центральної Ради 1917–1918 років : зб. документів. Київ : Наукова думка, 1990. 402 с.
22. Шкурська І. С. Адміністративний розсуд у діяльності органів публічної адміністрації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 3. С. 240–242. DOI: 10.32782/2524-0374/2021-3/61.
23. Administrative Procedure Act, 1946, 5 U.S.C. § 500 et seq. (USA). URL: <https://www.archives.gov/milestone-documents/administrative-procedure-act>
24. Article 48 (Weimar Constitution). Holocaust Encyclopedia. United States Holocaust Memorial Museum. URL: <https://encyclopedia.ushmm.org/content/en/article/article-48>
25. Davis K. C. Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry. Baton Rouge : Louisiana State University Press, 1969. 233 p.
26. Dicey A. V. The Law of the Constitution / ed. by J. W. F. Allison. Oxford : Oxford University Press, 2013. 572 p. (The Oxford Edition of Dicey, vol. 1).
27. Dworkin R. Taking Rights Seriously. London : Bloomsbury Academic, 2013. 392 p. (Bloomsbury Revelations).
28. General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina (Dayton Agreement), 14.12.1995. URL: <https://www.osce.org/bih/126173>
29. Künnecke M. Tradition and Change in Administrative Law: An Anglo-German Comparison. Berlin ; Heidelberg : Springer, 2007. 266 p. DOI: 10.1007/978-3-540-48689-3.
30. Léon Duguit and the Social Obligation Norm of Property: A Translation and Global Exploration / eds. P. Babie, J. Viven-Wilksch. Singapore : Springer, 2019. 468 p. DOI: 10.1007/978-981-13-7189-9.

31. Lipsky M. Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. 30th anniversary expanded ed. New York : Russell Sage Foundation, 2010. 275 p.
32. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), § 40 Ermessen. Bundesministerium der Justiz. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/_40.html
33. Weber M. Economy and Society: A New Translation / ed. and transl. by K. Tribe. Cambridge, MA : Harvard University Press, 2019. 504 p.

References:

1. Averianov, V. B. (Ed.) (2004). *Administrativne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs* [Administrative Law of Ukraine. Academic Course]: in 2 vols. Vol. 1. Kyiv : Yurydychna Dumka [in Ukrainian]
2. VRU (1991) *Akt proholoshennya nezalezhnosti Ukrayiny: Rezolyutsiya* [Act of Declaration of Independence of Ukraine: Resolution]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12> [in Ukrainian]
3. Baimuratov, M. O., Boiarskyi, O. O. (2019). *Dyskretyini povnovazhennia orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v sferi zakhystu prav liudyny* [Discretionary Powers of Local Self-Government Bodies in the Field of Human Rights Protection]. *Publichne pravo*, 2(34). DOI: 10.37374/2019-34-04 [in Ukrainian]
4. Boksgorn, A. V. (2025). *Evrystyka balansu mizh dyskretyinymy povnovazhenniamy orhaniv publichnoi administratsii ta imperatyvom pravovoi vyznachnosti* [Heuristics of the Balance between Discretionary Powers of Public Administration and the Imperative of Legal Certainty]. *Pravova derzhava*, 59, 11–18. DOI: 10.18524/2411-2054.2025.5.9.340298 [in Ukrainian]
5. Buha, H. S. (2022). *Administrativno-pravovi zasady zabezpechennia bezpeky u sferi diialnosti nebankivskykh finansovykh ustanov v Ukraini* [Administrative and Legal Principles of Ensuring Security in the Activity of Non-Bank Financial Institutions in Ukraine]: Dr. Sc. (Law) dissertation. Kropyvnytskyi: Donetsk State University of Internal Affairs. URL: <https://dnuvs.ukr.education/wp-content/uploads/2022/11/dysertacziya.pdf> [in Ukrainian]
6. Horbalinskyi, V. V. (2022). *Aktualni pidkhody do rozuminnia poniattia dyskretyinykh povnovazhen publichnoi administratsii* [Current Approaches to Understanding the Concept of Discretionary Powers of Public Administration]. *Nove ukrainske pravo*, 4, 44–49. DOI: 10.51989/NUL.2022.4.7 [in Ukrainian]
7. VRU (1997) *Yevropeys'ka khartiya mistsevoho samovriaduvannia (1985) ratyfikovana Zakonom Ukrayiny* [European Charter of Local Self-Government (1985), ratified by the Law of Ukraine] URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 [in Ukrainian]
8. VRU (1996) *Konstytutsiya Ukrayiny: Zakon Ukrayiny* [Constitution of Ukraine: Law of Ukraine] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> [in Ukrainian]
9. Lavrenko, A. I. (2025). *Administrativno-pravove rehuliuвання dyskretyinykh povnovazhen orhaniv mistsevoho samovriaduvannia u sferi zemelnykh vidnosyn* [Administrative and Legal Regulation of Discretionary Powers of Local Self-Government Bodies in the Field of Land Relations]: PhD dissertation. Kropyvnytskyi: Donetsk State University of Internal Affairs. URL: <https://dnuvs.ukr.education/wp-content/uploads/2025/05/dysertacziya-lavrenko-a.i.pdf> [in Ukrainian]
10. Lukianets, D. M. (2023). *Dyskretyini povnovazhennia v konteksti pravovoho rehuliuвання administrativnoi protsedury* [Discretionary Powers in the Context of Legal Regulation of Administrative Procedure]. *Problemy zakonnosti*, 163, 111–127. DOI: 10.21564/2414-990X.163.292134 [in Ukrainian]
11. National Agency on Corruption Prevention (2023) *Metodolohiya provedennia antykoruptsiynoyi ekspertyzy Natsional'nyim ahent-stvom z pytan' zapobihannya koruptsiyi: Nakaz* [Methodology for Conducting Anti-Corruption Expertise by the National Agency on Corruption Prevention: Order]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0109884-23> [in Ukrainian]
12. *Nezalezhni rehulyatory: dosvid Ukrainy ta zarubizhnykh krain* [Independent Regulators: The Experience of Ukraine and Foreign Countries]: analytical materials (2024). Kyiv : Centre of Policy and Legal Reform. URL: <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2024/05/nezalezhni-rehulyatory.pdf> [in Ukrainian]
13. Pevko, S. H. (2019). *Formy dyskretyi v pravozastosovchii diialnosti* [Forms of Discretion in Law Enforcement Activity]. *Yurydychna nauka*, 5(95), 245–256
14. VRU (2015) *Pro dobrovil'ne ob'yednannia terytorial'nykh hromad: Zakon Ukrayiny* [On the Voluntary Amalgamation of Territorial Communities: Law of Ukraine]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> [in Ukrainian]
15. VRU (2014) *Pro zapobihannya koruptsiyi: Zakon Ukrayiny* [On Prevention of Corruption: Law of Ukraine]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
16. VRU (1997) *Pro mistseve samovriaduvannia v Ukrayini: Zakon Ukrayiny* [On Local Self-Government in Ukraine: Law of Ukraine]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> [in Ukrainian]
17. VRU (2015) *Pro pravovyy rezhym voyennoho stanu: Zakon Ukrayiny* [On the Legal Regime of Martial Law: Law of Ukraine] No. 389-VIII of 12.05.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> [in Ukrainian]
18. Rezanov, S. A. (2014). *Dyskretyini povnovazhennia yak koruptsiini ryzyky v diialnosti orhaniv derzhavnoho upravlinnia* [Discretionary Powers as Corruption Risks in the Activity of Public Administration Bodies]. *Pravo i bezpeka*, 3(54), 88–91

19. Cabinet of Ministers of Ukraine (2021) Decentralization Reform: official web portal. URL: <https://decentralization.gov.ua/about> [in Ukrainian]
20. Tarasenko, T. M. (2016). *Dyskretyiini povnovazhennia: zahrozy ta mozhlyvosti dlia rozvytku mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini* [Discretionary Powers: Threats and Opportunities for the Development of Local Self-Government in Ukraine]. *Aspekty publichnoho upravlinnia*, 4(6–7), 77–84. DOI: 10.15421/151631[in Ukrainian]
21. Ukrainian Central Rada (1990). *Universaly Ukrainskoi Tsentralnoi Rady 1917-1918 rokiv* [Universals of the Ukrainian Central Rada, 1917–1918]: collection of documents Kyiv: Naukova Dumka [in Ukrainian]
22. Shkurska, I. S. (2021). *Administratyvnyi rozsud u diialnosti orhaniv publichnoi administratsii* [Administrative Discretion in the Activity of Public Administration Bodies]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*, 3, 240–242. DOI: 10.32782/2524-0374/2021-3/61 [in Ukrainian]
23. Administrative Procedure Act, 1946, 5 U.S.C. § 500 et seq. (USA). URL: <https://www.archives.gov/milestone-documents/administrative-procedure-act>
24. Article 48 (Weimar Constitution). Holocaust Encyclopedia. United States Holocaust Memorial Museum. URL: <https://encyclopedia.ushmm.org/content/en/article/article-48>
25. Davis, K. C. (1969). *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
26. Dicey, A. V. (2013). *The Law of the Constitution* (J. W. F. Allison, Ed.). The Oxford Edition of Dicey, Vol. 1. Oxford : Oxford University Press.
27. Dworkin, R. (2013). *Taking Rights Seriously*. London: Bloomsbury Academic (Bloomsbury Revelations).
28. General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina (Dayton Agreement), 14.12.1995. URL: <https://www.osce.org/bih/126173>
29. Künnecke, M. (2007). *Tradition and Change in Administrative Law: An Anglo-German Comparison*. Berlin, Heidelberg : Springer. DOI: 10.1007/978-3-540-48689-3.
30. Babie, P., & Viven-Wilksch, J. (Eds.) (2019). *Léon Duguit and the Social Obligation Norm of Property: A Translation and Global Exploration*. Singapore : Springer. DOI: 10.1007/978-981-13-7189-9.
31. Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* (30th anniversary expanded ed.). New York : Russell Sage Foundation.
32. *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), § 40 Ermessen*. Federal Ministry of Justice. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/_40.html
33. Weber, M. (2019). *Economy and Society: A New Translation* (K. Tribe, Ed. & Trans.). Cambridge, MA: Harvard University Press.

Дата першого надходження статті до видання: 21.07.2026
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 24.08.2026
Дата публікації (оприлюднення) статті 12.10.2026