**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ**

**ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ім. В. М. КОРЕЦЬКОГО**

**ГРІНЬ Андрій Анатолійович**

УДК 342.98: 35.076

**ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ**

**ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ**

**ТА ЇХ РЕАЛІЗАЦІЯ**

12.00.07 - Адміністративне право і процес; фінансове право;

інформаційне право

**Автореферат**

дисертації на здобуття наукового ступеня

кандидата юридичних наук

Київ – 2019

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у відділі проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України.

|  |  |
| --- | --- |
| **Науковий керівник**: | кандидат юридичних наук, доцент**КИСІЛЬ Людмила Євгенівна**, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, старший науковий співробітник відділу проблем державного управління та адміністративного права |
| **Офіційні опоненти**: | доктор юридичних наук, професор, **СОКОЛЕНКО Ольга Леонідівна**, Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара, декан юридичного факультетукандидат юридичних наук, доцент **ДУБЕНКО Світлана Дмитрівна,** Національна академія державного управління при Президентові України, професор кафедри державознавства і права |

Захист відбудеться «1» березня 2019 р. о 12 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.236.03 по захисту дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук в Інституті держави і права ім. В. М. Корецького НАН України за адресою: 01001, м. Київ, вул. Трьохсвятительська, 4.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України за адресою: 01001, м. Київ, вул. Трьохсвятительська, 4.

Автореферат розісланий «28» січня 2019 р.

|  |  |
| --- | --- |
| **Вчений секретар** **спеціалізованої вченої ради** | **Т. І. Тарахонич** |

**ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ**

**Актуальність теми.** Проблема дискреційних повноважень носить комплексний міждисциплінарний характер. В сучасних умовах проведення активних державно-правових перетворень, пошуку оптимальних моделей взаємодії держави і суспільства актуалізуються питання створення ефективної системи виконавчої влади, що враховує ідеї і вимоги Конституції України та ґрунтується на демократичних засадах європейського зразка.

Забезпечення прав і свобод людини як найвищої соціальної цінності є тим напрямом, що буде сприяти оптимізації взаємовідносин між органами виконавчої влади і фізичними та юридичними особами та стане одним із стрижнів зміцнення правової держави і демократичного суспільства. Саме у різноманітних правових відносинах органи виконавчої влади та їх посадові особи реалізують визначені нормативно-правовими актами дискреційні повноваження, які надають можливість застосування ними адміністративного розсуду у правотворчій та правозастосовній сферах діяльності, фактично здійснюють владно-організуючий вплив на відповідні об’єкти управління.

Питання дискреційних повноважень органів публічної адміністрації не досліджені належним чином у теорії адміністративного права. Не узагальнена і не вивчена також практика їх реалізації. Разом з тим, дослідження цієї проблематики на сьогодні особливо витребувані. Це пов’язано, з однієї сторони, з процесами демократизації законодавства, децентралізацією виконавчої влади, що спричиняють розширення застосування сфери розсуду, а з іншої – з наслідками багатьох ілюзій та помилок, отриманих у спадок від радянської влади, які не могли не відобразитися на функціонуванні права в цілому, і на механізмі правотворчості та правозастосування суб’єктів владних повноважень зокрема.

Актуальність дослідження теоретичних і практичних проблем дискреційних повноважень та їх реалізації зростає з уваги на потребу не тільки наукового вивчення їх природи і ролі застосування адміністративного розсуду в діяльності органів виконавчої влади (їх посадових осіб), але й у позначенні місця цих явищ в арсеналі засобів управління і правового регулювання, створення умов для підвищення соціальної значимості адміністративного права, визначенні подальших кроків у вдосконаленні законодавства.

Теоретичні засади дисертаційного дослідження становлять праці вітчизняних вчених-адміністративістів зокрема, В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Н.О. Армаш, Ю.П. Битяка, Д.І. Голосніченка, П.В. Діхтієвського,С.Д.Дубенко, Л.Є. Кисіль, В.К. Колпакова, Є.Б. Кубка, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук’янця, В.Я. Малиновського, В.П. Нагребельного, В.Ф. Опришка, А.А. Пухтецької, А.О. Селіванова, О.Л. Соколенко, В.П. Тимощука, М.М. Тищенка, Ф.Д. Фіночко, В.В. Цвєткова, Ю.С. Шемшученка та інших фахівців. Поряд з цим, окремим аспектам цієї теми (зокрема, проблемам адміністративного розсуду) присвячувалися праці, зокрема, О.С. Лагоди, Т.С. Мартьянової, С.А. Резанова, М.Б. Рісного, Г.Й. Ткач та ін.

Безперечно важливими як джерело осмислення теоретико-методологічних підходів до пізнання правових явищ є роботи відомих зарубіжних вчених, зокрема С.С Алексєєва, В.Г. Антропова, О.О. Березина, Д.В. Бойка, В.М. Дубовицького, Ю.М. Козлова, О.П. Коренєва, В.В. Лазарєва, О.Є. Луньова, В.М. Манохіна, Л.А. Міцкевич, Г.М. Старилова, Т.Г. Слюсаревої, Ю.О. Тихомирова та інших дослідників.

Разом з тим, з достатньою підставою можна стверджувати, що наукові дослідження дискреційних повноважень, здійснювані через призму їх носіїв, принципів, форм, гарантій правомірності їх реалізації з позиції адміністративного права не проводилися, що підтверджує актуальність обраної тематики.

Нормативно-правову базудослідження складають Конституція України, міжнародні документи, закони та постанови Верховної Ради України, акти Президента України, акти Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади, рішення Конституційного Суду України, рішення судів загальної юрисдикції, рішення Європейського суду з прав людини, які стосуються дискреційних повноважень органів виконавчої влади, принципів їх здійснення, законодавство зарубіжних держав в частині адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень.

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження виконано відповідно до планових тем відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України «Адміністративно-правові проблеми оптимізації державного управління в Україні» (номер державної реєстрації 0111U006524), «Проблеми адміністративно-правового регулювання відносин органів публічної адміністрації з громадянами в Україні» (номер державної реєстрації 0113U007856).

**Мета і завдання дослідження.** Мета дисертаційного дослідження полягає у комплексному аналізі правової природи дискреційних повноважень органів виконавчої влади України та їх реалізації у правотворчій та правозастосовній сферах діяльності з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду.

Досягнення мети опосередковується виконанням таких завдань:

охарактеризувати правову природу розсуду у процесі реалізації повноважень органами виконавчої влади (їх посадових осіб), розкрити його характерні ознаки;

визначити поняття, ознаки і зміст дискреційних повноважень органів виконавчої влади (їх посадових осіб) та стан їх правового регулювання у законодавстві України;

з’ясувати принципи реалізації дискреційних повноважень органів виконавчої влади (їх посадових осіб);

охарактеризувати особливості правового статусу органів виконавчої влади (їх посадових осіб) як суб’єктів реалізації дискреційних повноважень;

розкрити специфіку основних правових форм діяльності органів виконавчої влади (їх посадових осіб) у ході реалізації дискреційних повноважень;

визначити систему гарантій, які забезпечують правомірність реалізації дискреційних повноважень органів виконавчої влади (їх посадових осіб);

дослідити зарубіжний досвід правового регулювання дискреційних повноважень органів публічної адміністрації;

сформулювати пропозиції щодо удосконалення вітчизняного законодавства в частині адміністративно - правового регулювання дискреційних повноважень органів виконавчої влади (їх посадових осіб).

*Об’єктом дослідження* є суспільні відносини, що виникають в процесі функціонування органів виконавчої влади (їх посадових осіб).

*Предметом дослідження* є дискреційні повноваження органів виконавчої влади (їх посадових осіб) та їх реалізація.

**Методи дослідження.** Для досягнення поставленої мети і вирішення завдань, з урахуванням специфіки об’єкта і предмета дисертації, використано сукупність філософсько-світоглядних, загальнонаукових і спеціальних методів наукового пізнання. За методологічну основу взято положення діалектики, як загального способу пізнання процесів та явищ, а також сукупність загальнонаукових і спеціальних методів дослідження. Завдяки діалектичному методу вдалося дослідити правову природу та визначити сутність явища розсуду та поняття «дискреційні повноваження органів виконавчої влади (їх посадових осіб)», їх зміст та ознаки (підрозділи 1.1-1.2). Історико-правовий метод застосовувався для дослідження понять «дискреційні повноваження» та «адміністративний розсуд» у юридичній науці, гарантій правомірності їх реалізації, статусу органів виконавчої влади в Україні (підрозділи 1.1, 1.2, 2.3). Використовуючи метод системного аналізу та структурно-логічний метод, здійснено повне й об’єктивне дослідження системи органів виконавчої влади, організаційно-правовий механізм реалізації органами виконавчої влади дискреційних повноважень (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.4). Порівняльно-правовий метод використано під час аналізу вітчизняної практики та досвіду інших держав у сфері, пов’язаній із застосуванням дискреційних повноважень органів публічної адміністрації (підрозділ 1.2, 2.1, 2.4). Логічні методи (дедукція, індукція, аналогія, синтез) застосовано у процесі вирішення всіх задач дисертаційного дослідження (розділи 1, 2). Функціональний метод дозволив дослідити дискреційні повноваження органів виконавчої влади (їх посадових осіб) через з’ясування форм їх реалізації, як зовнішнього вираження та засобів здійснення їх функцій і завдань в публічно-правовій сфері (підрозділи 2.2, 2.3, 2.4). Метод узагальнення використано для формулювання прикінцевих положень проведеного дослідження.

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає в тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній юридичній науці адміністративного права досліджень теоретичних і практичних проблем адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів виконавчої влади та їх реалізації з урахуванням зарубіжного досвіду у зазначеній сфері.

Наукову новизну дисертації становлять такі основні положення:

*уперше:*

- запропоновано авторське визначення поняття «дискреційні повноваження» як сукупність прав і обов’язків, закріплених адміністративним законодавством, для виконання покладених на орган виконавчої влади чи його посадову особу функцій, що надають йому певний ступінь свободи розсуду оцінювати ситуації, здійснювати правомірний вибір між законними альтернативами та не передбачають обов’язків узгоджувати свої рішення з будь-яким іншим суб’єктом;

- визначено основні ознаки дискреційних повноважень органів виконавчої влади (їх посадових осіб): є сукупністю прав і обов’язків на здійснення правомірного вибору варіанту поведінки, де кожна альтернатива є законною; застосовуються лише у випадках, передбачених законом, і в межах закону; правомірний вибір варіанту поведінки здійснюється шляхом застосування адміністративного розсуду; не передбачають обов’язку узгоджувати свої рішення (дії) з будь-яким іншим суб’єктом.

- аргументовано, що змістом дискреційних повноважень органів виконавчої влади та їх посадових осіб є їх дискреційні права та обов’язки, а можливість застосування адміністративного розсуду є необхідною умовою ідентифікації цих повноважень;

- запропоновано принципи реалізації дискреційних повноважень органів виконавчої влади (їх посадових осіб) класифікувати на: *фундаментальні* (принципиверховенства права, законності); *загальні* (застосування із належною метою, рівності перед законом, об’єктивності та безсторонності (неупередженості), пропорційності, розумного часу, застосування вказівок); *спеціальні* (розсудливості);

- визначено, що в системі органів виконавчої влади суб’єктами реалізації дискреційних повноважень виступають: орган виконавчої влади; структурні підрозділи органу виконавчої влади, які здійснюють владні управлінські функції; посадові особи органу виконавчої влади, які мають право (зобов’язані) застосовувати адміністративний розсуд при реалізації наданих повноважень;

- визначено правові гарантії реалізації дискреційних повноважень органів виконавчої влади (їх посадових осіб): нормативне закріплення їх компетенції; принципи застосування дискреційних повноважень;законодавчо визначена процедура підготовки та прийняття нормативних та індивідуальних актів, що враховують застосування адміністративного розсуду; контроль за реалізацією дискреційних повноважень;

- запропоновано доповнити Закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», «Про державну службу», проект Закону України «Про адміністративну процедуру» визначенням поняття «дискреційне повноваження», принципами та гарантіями їх реалізації;

*удосконалено:*

- підходи дорозуміння співвідношення поняття «дискреція», як заснованої на праві (законі) і обмеженої правом (законом) можливості суб’єкта владних повноважень застосовувати у межах компетенції правовий розсуд в порядку реалізації дискреційної влади, та поняття «адміністративний розсуд» як дискреції, що вказує на відповідну сферу діяльності суб’єктів владних повноважень та є одним з засобів виконання покладених на них функцій і завдань;

- обґрунтування практичного значення принципів реалізації дискреційних повноважень органів виконавчої влади (їх посадових осіб);

*набули подальшого розвитку:*

- підходи до органічного розуміння змісту правових гарантій як системи засобів забезпечення реалізації дискреційних повноважень органів виконавчої влади (їх посадових осіб);

- положення щодо основних правових форм реалізації дискреційних повноважень (правотворчої та правозастосовної), у рамках яких відбувається прийняття нормативних, індивідуальних конклюдентних актів (акти-дії), укладання адміністративних договорів;

- обґрунтування необхідності використання позитивного зарубіжного досвіду щодо адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень адміністративних органів та їх реалізації.

**Практичне значення одержаних результатів** визначається можливістю їх використання у:

- у науково-дослідній сфері – для подальшого наукового пошуку розв’язання теоретичних і практичних проблем, пов’язаних із реалізацією дискреційних повноважень органів виконавчої влади (їх посадових осіб) в Україні;

- у правотворчій діяльності – під час розробки, перегляду та вдосконалення положень чинного законодавства;

- у правозастосовній діяльності – для вдосконалення практики застосування органами виконавчої влади (їх посадовими особами) норм чинного законодавства шляхом реалізації дискреційних повноважень;

- у навчальному процесі – під час підготовки матеріалів для вивчення та викладання навчальних дисциплін адміністративно-правової спрямованості.

**Апробація результатів дисертаційного дослідження.** Основні положення, теоретичні та практичні висновки дисертації були обговорені та схвалені на засіданні відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права ім. В. М. Корецького Національної академії наук України. Результати дослідження були представлені на: VІ Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасні проблеми правової системи України» (м. Київ, 27 листопада 2014 року, матеріали опубліковано); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Тенденції та пріоритети реформування законодавства України» (м. Херсон, 12-13 грудня 2014 р., матеріали опубліковано); Круглому столі у Інституті держави і права ім. В. М. Корецького НАН України «Адміністративно-правове забезпечення прав людини органами публічної адміністрації в Україні» (м. Київ, 24 вересня 2015 р., матеріали опубліковано);ХIІІ Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання реформування правової системи» (м. Луцьк, 24-25 червня 2016 р., матеріали опубліковано); Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасні тенденції в юридичній науці України та зарубіжних країн» (м. Запоріжжя, 23-24 вересня 2016 р., матеріали опубліковано); ХIV міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання реформування правової системи»» (м. Луцьк, 16–17 червня 2017 р., матеріали опубліковано); Всеукраїнському круглому столі в Інституті держави і права ім. В. М. Корецького НАН України «Розвиток адміністративного законодавства в умовах реформаційних процесів в Україні» (м. Київ, 27 жовтня 2017 р., матеріали опубліковано).

**Публікації.** Сформульовані в дослідженні положення, висновки та пропозиції викладені автором у 14 наукових публікаціях, 6 з яких опубліковані у фахових виданнях України з юридичних наук (3 з яких внесено до міжнародних наукометричних баз даних), 1 - у зарубіжному періодичному науковому виданні, яке внесено до міжнародних наукометричних баз даних, та 7 – у збірниках наукових праць, матеріалах та тезах конференцій.

**Структура роботи** зумовлена метою та завданнями дослідження іскладається із переліку умовних позначень, вступу, двох розділів, які містять сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатку. Загальний обсяг дисертації становить 246 сторінок, з яких 207 сторінок – основний текст, 36 сторінок – список використаних джерел (278 найменувань), 3 сторінки- додаток.

**ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ**

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації; характеризується рівень наукової розробки проблеми, зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами; визначаються мета і завдання, об’єкт і предмет дослідження; описується методологічна основа дослідження; формулюється наукова новизна дисертації; висвітлюється практичне значення одержаних результатів, викладаються дані про їх апробацію та публікації автора за темою дисертації, структуру та обсяг.

**Розділ 1 «Загальнотеоретична характеристика дискреційних повноважень органів виконавчої влади»** складається з трьох підрозділів і присвячений правовим аспектам розсуду органів виконавчої влади (їх посадових осіб), визначенню поняття, ознак та змісту дискреційних повноважень органів виконавчої влади, принципам їх застосування.

*У* ***підрозділі 1.1 «Правові аспекти проблеми розсуду органів виконавчої влади (їх посадових осіб) при реалізації владних повноважень»*** розглядаються існуючі доктринальні підходи до розуміння сутнісного навантаження поняття «розсуд» в цілому, і в контексті його співвідношення з поняттями «вільний розсуд», «адміністративний розсуд», «дискреція».

Шляхом порівняльної характеристики зазначається, що розсуд, який випливає із свободи волі певного суб’єкта, може мати абсолютний і обмежений, позитивний чи негативний характер. Обґрунтовується, що розсудсуб’єктів владних повноважень має обмежений характер, не є «вільним» розсудом, має зовнішні (закон) та внутрішні (норми моралі, правосвідомість та інші) обмежувачі.

Автором аргументується, що розсуд органів виконавчої влади (їх посадових осіб) – це розсуд, що здійснюється на підставі і в межах закону, співвідноситься із поняттям «дискреція» як частина і ціле, реалізується в процесі здійснюваного ними державного управлінням і державного регулювання, за своєю сутністю є адміністративним розсудом, що має зобов’язально-дозвільний характер правового регулювання. Доводиться, що адміністративний розсуд виступає одним із засобів виконання покладених на органи виконавчої влади (їх посадових осіб) завдань і повноважень.

Зазначається, що право застосування адміністративного розсуду обумовлено повноваженнями органів виконавчої влади (їх посадових осіб), які надаються для досягнення тієї мети, яку визначив законодавець у правовій нормі і відповідно до її призначення.

*У* ***підрозділі 1.2 «Поняття, ознаки та зміст дискреційних повноважень органів виконавчої влади****»* досліджено специфічні риси дискреційних повноважень органів виконавчої влади (їх посадових осіб).

Визначено, що дискреційні повноваження входять до повноважень органів виконавчої влади (посадових осіб) як обов’язковий структурний елемент компетенції органу виконавчої влади та стосуються виключно застосування адміністративного розсуду у межах цієї компетенції. Аргументовано ідею виваженого поєднання у дискреційному повноваженні певного ступеню «свободи», «вибору» варіанту, балансу публічного і приватного інтересу із здійсненням владного повноваження.

Практично дискреційні повноваження органів виконавчої влади реалізуються у прийнятих ними нормативних й індивідуальних правових актах, або в конкретних діях і заходах. При цьому, завдання (цілі) і функції органу виконавчої влади є визначальними щодо формиреалізації дискреційних повноважень.

Охарактеризовано специфічні ознаки дискреційних повноважень органів виконавчої влади (їх посадових осіб): є сукупністю прав і обов’язків на здійснення правомірного вибору варіанту поведінки, де кожна альтернатива є законною; застосовуються лише у випадках, передбачених законом, і в межах закону; правомірний вибір варіанту поведінки здійснюється шляхом застосування адміністративного розсуду; не передбачають обов’язку узгоджувати свої рішення (дії) з будь-яким іншим суб’єктом.

Встановлено, що зміст дискреційних повноважень органів виконавчої влади (їх посадових осіб) становлять дискреційні права та обов’язки (правообов’язки), що виявляються у їх нормативно закріпленій компетенції. Обґрунтовано, що свобода розпоряджатися нормативно регламентованими матеріальними та процесуальними правами і обов’язками передбачає певну ступінь свободи діяти за власним розсудом в адміністративних правовідносинах, обмежених рамками адміністративно-правових норм та об'єктивно необхідну поведінку здійснити правомірний вибір варіанту між законними альтернативами, застосовуючи адміністративний розсуд.

Сформульовано авторське визначення поняття «дискреційні повноваження» як сукупність прав і обов’язків, закріплених адміністративним законодавством для виконання покладених на орган виконавчої влади чи його посадову особу функцій, що надають йому певний ступінь свободи розсуду оцінювати ситуації, здійснювати правомірний вибір між законними альтернативами та не передбачають обов’язків узгоджувати свої рішення з будь-яким іншим суб’єктом. Доводиться необхідність його закріплення у Законах України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», « Про державну службу» (ст. 2).

*У* ***підрозділі 1.3 «Принципи застосування дискреційних повноважень органами виконавчої влади України»*** характеризуються принципи реалізації дискреційних повноважень органами виконавчої влади (їх посадовими особами).

Визначено, що застосування правових принципів у процесі реалізації дискреційних повноважень має два аспекти: вибір принципу, релевантного у конкретній ситуації та інтерпретація його змісту. Релевантний вибір принципу права передбачає застосовування відібраного у результаті пошуку такого принципу, зміст якого повною мірою відповідає конкретній ситуації. У випадках, коли тлумачення правової норми або публічно значущих фактів передбачає різні (можливі) варіанти рішення/дії, то слід вдаватися до інтерпретації, яка ґрунтується на принципах адміністративного права**.**

Аргументовано, що органи виконавчої влади, реалізуючи дискреційні повноваження, мають враховувати вимоги принципів верховенства права, законності, використання дискреційного повноваження з належною метою, об’єктивності (обґрунтованості) і неупередженості, рівності перед законом, пропорційності, розумного часу, застосування вказівок, розсудливості. Запропоновано принципи застосування дискреційних повноважень органами виконавчої влади України поділяти на фундаментальні, загальні та спеціальні.

**Розділ 2 «Правові аспекти реалізації дискреційних повноважень органами виконавчої влади України та напрями їх вдосконалення»** містить чотири підрозділи, у яких проведено аналіз чинного законодавства та теоретичних положень що стосуються суб’єктів, форм та гарантій реалізації дискреційних повноважень з урахуванням зарубіжного досвіду адміністративно- правового регулювання у досліджуваній сфері.

*У* ***підрозділі 2.1 «Органи виконавчої влади України як суб’єкти реалізації дискреційних повноважень»*** встановлено, що суб’єктами реалізації дискреційних повноважень виступають органи виконавчої влади України вищого, центрального та місцевого рівнів; їх посадові особи, у т.ч. керівники (керівний склад); структурні підрозділи органів виконавчої влади, які здійснюють владні управлінські функції.

Обґрунтовано, що визначальними у характеристиці суб’єктів реалізації дискреційних повноважень є зміст повноважень, особливості компетенційних зв’язків з іншими органами, ступінь безпосередньої участі у здійсненні управлінської діяльності, а обумовлена правовими нормами можливість застосування адміністративного розсуду щодо вибору оптимального варіанту поведінки при прийнятті рішень (вчиненні дій) або передбачуваного наслідку правової норми є основною ознакою, що їх ідентифікує. Зазначається, що обсяг дискреційних повноважень органів виконавчої влади залежить від їх компетенції та адміністративно-правового статусу в системі органів виконавчої влади.

*У* ***підрозділі 2.2 «Правові форми реалізації дискреційних повноважень органів виконавчої влади України»*** аналізуються форми зовнішнього вираження діяльності органів виконавчої влади (посадових осіб), які застосовують дискреційні повноваження.

Встановлено, що реалізація дискреційних повноважень обумовлена правовим характером застосування адміністративного розсуду, що передбачає наявність належних підстав та відповідних процедур, які призводять до конкретних правових наслідків, тому зовнішнє вираження таких дій має прояв у правових формах управління.

На підставі проведеного аналізу вказується, що до основних правових форм реалізації дискреційних повноважень органів виконавчої влади (їх посадових осіб) відноситься прийняття нормативних та індивідуальних правових актів, вчинення інших юридично значущих дій (конклюдентні акти-дії, бездіяльність), укладання адміністративних договорів.

*У* ***підрозділі 2.3. «Гарантії реалізації дискреційних повноважень органів виконавчої влади»*** визначено особливості спеціальних гарантій правомірності реалізації дискреційних повноважень органів виконавчої влади (посадових осіб), якими пропонується вважати: нормативне закріплення компетенції органів виконавчої влади та їх посадових осіб; принципи застосування дискреційних повноважень;законодавче встановлення та дотримання процедури прийняття нормативних та індивідуальних актів, що враховують застосування адміністративного розсуду; контроль за реалізацією дискреційних повноважень.

На підставі проведеного аналізу охарактеризовано зміст спеціальних гарантій реалізації дискреційних повноважень як засобів правового обмеження свободи органів виконавчої влади (їх посадових осіб) при застосуванні адміністративного розсуду, що мають забезпечувати неприпустимість правового свавілля у правотворчій та правозастосовній діяльності. До таких засобів віднесено: юридико-технічні межі (при створенні правових норм), матеріально-правові (нормативні, організаційні та доктринальні ) та процедурно-правові межі.

Запропоновано у компетенційних законах, крім цілей, завдань, термінів та іншого, чітко визначати дискреційні повноваження органів виконавчої влади (їх посадових осіб), що передбачають можливість застосування адміністративного розсуду, межі реалізації яких можуть уточнюватися нормами інших нормативних актів, а також принципи застосування дискреційних повноважень із розкриттям їх правореалізаційного значення.

*У* ***підрозділі 2.4 «Міжнародний досвід правового регулювання дискреційних повноважень органів публічної адміністрації»*** проаналізованоправове регулювання дискреційних повноважень через стандарти, запроваджені у ЄС, що містяться у актах міжнародного, регіонального, національного рівнів та містять єдине їх розуміння через призму забезпечення прав людини**.**

Акцентовано увагу на актах Ради Європи наднаціонального рівня, що містять принципи, які сприйняті всіма державами-членами як мінімальні спільні стандарти, що стосуються застосування повноважень органами публічної адміністрації (у т.ч. дискреційних) та прийняття адміністративних актів з метою дотримання прав, свобод та інтересів приватних осіб. Проаналізовано правові позиції, що містяться в рішеннях Європейського суду з прав людини, які становлять собою загальні висновки у зв’язку з тлумаченням норм Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та є загальнообов’язковими нормами, пов’язаними з регулюванням дискреційних повноважень органів публічної адміністрації.

Звернуто увагу, що особливе значення у правовому регулюванні дискреційних повноважень органів публічної адміністрації у сфері захисту прав та інтересів приватних осіб відіграє інститут омбудсмена як засіб контролю за діяльністю органів публічної адміністрації та захисту від їх незаконних дій (свавілля).

Встановлено, що важливим аспектом для розвитку публічно-правової сфери в Україні виступає комплексний перегляд правового підґрунтя інституту дискреційних повноважень, насамперед, основних засад, принципів, гарантій, в яких мають віднайти своє відображення сучасні європейські демократичні цінності. Зазначається, що вивчення та впровадження в національне законодавство позитивного досвіду правового регулювання реалізації дискреційних повноважень виступає необхідною умовою інтеграції України у європейський простір, що дозволить підвищити рівень захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах з органами виконавчої влади (їх посадовими особами).

У **Висновках** сформульовані найбільш суттєві результати і положення дисертаційного дослідження, наведено теоретичні узагальнення та нове вирішення наукового завдання, що полягає у комплексному дослідженні правової природи дискреційних повноважень органів виконавчої влади України та їх реалізації у правотворчій та правозастосовній сферах діяльності з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду**.** Відповідно до завдань дослідження, сформульовано низку важливих висновків, зокрема:

1. Реалізація передбачених Конституцією України та законами України владних повноважень органами виконавчої влади (їх посадовими особами) неможлива без застосуваннярозсуду або дискреції (сутність якого виражена через категорії «свобода» і «вибір»), що обумовлені об'єктивними і суб'єктивними причинами, існують поряд з принципом законності, виступають самостійним і важливим елементом державного управління (регулювання).

Розсуд має місце, коли приписи правових норм не встановлюють конкретного варіанту дій, але наділяють орган виконавчої влади певним ступенем свободи (можливістю) при здійсненні виконавчо-розпорядчої (управлінської) діяльності обирати найбільш ефективне, доцільне рішення чи вчиняти відповідні дії.

Розсуд, як певний процес і результат вибору органом виконавчої влади варіанту поведінки (рішення, дії чи бездіяльності), має суб'єктивний, інтелектуально-логіко-вольовий характер. У широкому розумінні він містить різні характеристики, які випливають із свободи волі суб’єкта, що його застосовує, тому може бути абсолютним і обмеженим, позитивним чи негативним.

Розсуд органів виконавчої влади (їх посадових осіб) - це адміністративний розсуд, який випливає з норм права прямо або опосередковано та надає їм можливість, оцінюючи фактичні обставини, здійснювати у межах компетенції (повноважень) мотивований правомірний вибірзаконних альтернатив, встановлених правовими нормами. Вінвиражається у прийнятті правових актів управління, вчиненні інших юридично значущих дій, оцінці фактичних обставин, визначенні прав і обов'язків, обсягу і характеру заходів, що встановлюються тощо,і обумовлений суб’єктивними якостями особи (правосвідомість, моральність, психологічні риси, досвід, рівень і якість знань, мотивація, ціннісна орієнтація, емоційний й інтелектуальний потенціал та інше), що має одиничний, конкретний, суб'єктивний, довільний, непередбачуваний, стихійний, невизначений і нестійкий характер.

2. Поняття «дискреційні повноваження» і «адміністративний розсуд» взаємопов’язані та є нерозривним об’єктивно-суб’єктивним опосередкуванням одного явища - дискреції, притаманного органам виконавчої влади та їх посадовим особам. Дискреційні повноваження є складовою частиною повноважень та обов’язковим структурним елементом компетенції органу виконавчої влади (посадової особи) щодо застосування адміністративного розсуду.

Запропоновано авторське визначення поняття дискреційні повноваження як сукупність прав і обов’язків, закріплених адміністративним законодавством, для реалізації покладених на орган виконавчої влади чи його посадову особу функцій, що надають йому певний ступінь свободи розсуду оцінювати ситуації, здійснювати правомірний вибір між законними альтернативами та не передбачають обов’язків узгоджувати свої рішення (дії) з будь-яким іншим суб’єктом.

Зміст дискреційних повноважень становлять дискреційні праваі обов’язки. Право органу виконавчої влади (посадової особи) є дискреційним, коли передбачає певну ступінь свободи діяти за власним розсудом, обмеженим рамками адміністративно-правових норм, вихід за які є порушенням правових приписів. Це можливість самостійно, активно, ініціативно, творчо реалізовувати владні повноваження в адміністративних правовідносинах шляхом застосування адміністративного розсуду на основі і у межах встановлених, санкціонованих та ратифікованих державою норм. Дискреційний обов’язок органу виконавчої влади (посадової особи) - об'єктивно необхідна поведінка здійснити правомірний вибір між законними альтернативами без узгодження своїх рішень (дій) з будь-яким іншим суб’єктом.

Ознаками дискреційних повноважень органів виконавчої влади (їх посадових осіб) є наступні: це сукупність прав і обов’язків на здійснення правомірного вибору варіанту поведінки, де кожна альтернатива є законною; застосовуються лише у випадках, передбачених законом, і в межах закону; правомірний вибір варіанту поведінки здійснюється шляхом застосування адміністративного розсуду; не передбачають обов’язку узгоджувати свої рішення (дії) з будь-яким іншим суб’єктом.

3. У процесі практичної реалізації дискреційні повноваження перебувають під регулюючим впливом норм права, персоніфікуються у вигляді визначених нормами дискреційних прав і обов’язків органів виконавчої влади (їх посадових осіб) щодо застосування адміністративного розсуду при прийнятті юридично обов’язкових нормативних й індивідуальних правових актів, або при здійсненні конкретних дій і заходів.

При всій очевидній необхідності й важливості правового регулювання адміністративних правовідносин, здійснення дискреційних повноважень переважною мірою пов’язане з елементами творчості, що має як раціональний, так і емоційний характер (інтуїція, ризик та інші), який не може загалом піддаватися правовому регулюванню. У зв’язку з цим, акцентується увага на необхідності офіційного визначення поняття «дискреційні повноваження» та законодавчого встановлення меж таких повноважень (компетенція органу чи посадової особи, ціль закону, баланс публічних та приватних інтересів), за рамки яких не може виходити правовий акт, що ним видається, чи дія, що ним вчиняється.

4. У практичній реалізації дискреційних повноважень органів виконавчої влади (їх посадових осіб) найважливіша роль належить системі принципів їх застосування. Запропоновано принципи застосування дискреційних повноважень поділяти на фундаментальні, загальні та спеціальні.

Визначальне значення для інституту дискреційних повноважень мають фундаментальні принципи верховенства права і законності, що закріплені в Конституції України та конкретизуються і розвиваються у інших нормативно-правових актах, виступають головними стандартами у правотворчій та правозастосовній діяльності органів виконавчої влади (їх посадових осіб). Загальними є принципи, зазначені у Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R (80)2 стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень, прийнятій Комітетом Міністрів 11 березня 1980 року на 316-й нараді заступників міністрів, а саме: основні принципи, що регулюють здійснення дискреційних повноважень; принципи процедури, які застосовуються до здійснення дискреційних повноважень; принципи щодо контролю за виконанням дискреційних повноважень. Спеціальними принципами реалізації дискреційних повноважень пропонується вважати принципирозсудливості і необхідності.

Доведено необхідність внесення змін до Законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», «Про державну службу»(ст. 2), які не містять легального визначення поняття «дискреційні повноваження», принципів та гарантій правомірності їх застосування.

5. Суб’єктами реалізації дискреційних повноважень в контексті обраного предмету дослідження виступають органи виконавчої влади України вищого, центрального та місцевого рівнів; їх посадові особи, у т.ч. керівники (керівний склад), що представляють єдиноначальні органи виконавчої влади; структурні підрозділи органів виконавчої влади, які здійснюють владні управлінські функції.

Функціонально-структурний механізм системи органів виконавчої влади (їх посадових осіб), зміст їх правосуб'єктності у зв'язку з реалізацією організаційно-розпорядчих функцій із застосуванням адміністративного розсуду визначає і обсяг їх дискреційних повноважень. Компетенція та адміністративно-правовий статус в системі органів виконавчої влади обмежує певний ступінь самостійності цих суб'єктів в організаційному та функціональному відношеннях. Обсяг і зміст дискреційних прав та обов'язків характеризують правове становище органу виконавчої влади (посадової особи).

Доведено необхідність оптимізації правового статусу, компетенції, повноважень органів виконавчої влади на вищому, центральному і місцевому рівнях шляхом як формування, так і вдосконалення відповідного нормативного підґрунтя їх діяльності. При цьому, надані їм дискреційні повноваження не повинні визначатися підзаконними актами.

6. Формою реалізації дискреційних повноважень є зовнішньо виражена діяльність органу виконавчої влади (посадової особи), що здійснена в рамках його компетенції. Реалізація дискреційних повноважень органів виконавчої влади (посадових осіб) обумовлена правовим характером їх застосування, тобто здійснюється за наявності належних підстав та відповідних процедур, що призводить до конкретних правових наслідків. Основними ознаками правових форм є: юридична фіксація, правовий зміст, правові наслідки, процедурний характер забезпечення. Форми реалізації дискреційних повноважень визначають межі застосування органами виконавчої влади адміністративного розсуду.

До основних правових форм реалізації дискреційних повноважень органів виконавчої влади (їх посадових осіб) відноситься прийняття нормативних та індивідуальних правових актів, вчинення інших юридично значущих дій (конклюдентні акти-дії, бездіяльність), укладання адміністративних договорів.

Зміст нормативно-правових, індивідуальних, конклюдентних актів (акти-дії), адміністративних договорів визначає форми реалізації дискреційних повноважень, а вони, в свою чергу, впливають на зміст. Таким чином, форми містять умови не тільки для розвитку змісту, вони також можуть стримувати його розвиток, тобто, визначати його межі.

Форма реалізації дискреційних повноважень наповнена допустимим та найбільш доцільним і оптимальним варіантом рішення (дії), забезпечує якісне виконання завдань органу виконавчої влади з найменшою витратою сил, засобів і часу для здійснення покладених на них функцій.

7. Гарантіями правомірності реалізації дискреційних повноважень органів виконавчої влади (їх посадових осіб) є правові явища, спрямовані на забезпечення законності діяльності у правотворчій та правозастосовній сферах, захищаючи фізичних та юридичних осіб від дискреційної влади.

Запропоновано поділ гарантій правомірності реалізації дискреційних повноважень органів виконавчої влади (їх посадових осіб) на загальні і спеціальні. Загальні гарантії - політичні, економічні, ідеологічні передумови, правова культура і повага до права та інші - виступають важливими умовами реалізації дискреційних повноважень органів виконавчої влади (їх посадових осіб) у правовій державі.

Систему спеціальних гарантій становлять специфічні організаційно-правові засоби та прийоми, а також юридичні інститути, дія яких безпосередньо спрямована на досягнення законності реалізації дискреційних повноважень органів виконавчої влади. Нормативне закріплення компетенції органів виконавчої влади та їх посадових осіб, принципи застосування дискреційних повноважень, наявність чіткої, законодавчо визначеної процедури підготовки нормативних та індивідуальних актів, що враховують застосування адміністративного розсуду, контроль за реалізацією дискреційних повноважень - виступають необхідними засобами правового обмеження певного ступеню свободи розсуду органів виконавчої влади (їх посадових осіб). Їх сенс полягає не тільки у створенні юридико-технічних, матеріально-правових та процедурно-правових меж реалізації дискреційних повноважень, а також у найсуворішому, неухильному втіленні в життя правових норм, начал гуманістичного права - передусім, основних невід’ємних прав людини, а також пов’язаних із ними інших інститутів, що має забезпечувати неприпустимість правового свавілля у правотворчій та правозастосовній діяльності у ході застосування адміністративного розсуду органами виконавчої влади (посадовими особами).

8. Стандарти правового регулювання дискреційних повноважень у країнах ЄС містяться у актах міжнародного, регіонального, національного рівнів, які містять єдине їх розуміння через призму забезпечення дотримання прав людини.

Важливу контрольну функцію виконує Європейський суд з прав людини, який у своїх прецедентних рішеннях встановлює найважливіші критерії сучасного розуміння та використання принципу верховенства права, що пов’язані з неприпустимістю перевищення адміністративними органами меж дискреційних повноважень.

На національному рівні країн Європейського Союзу правове регулювання дискреційних повноважень їх адміністративних органів здійснюється правовими нормами, що містяться у національних законодавчих актах (закони, кодифіковані нормативно-правові акти).

Вагомий вплив на реалізацію дискреційних повноважень адміністративних органів правових держав має інститут омбудсмена, спрямований на забезпечення своєчасності, доступності та ефективності оскарження адміністративних актів.

Розв’язання проблеми дискреційних повноважень органів виконавчої влади (їх посадових осіб) є важливим для України. Тому проведення адміністративної реформи з урахуванням позитивного досвіду правових держав вимагає комплексного підходу до встановлення правового підґрунтя інституту дискреційних повноважень, насамперед, основних їх засад, принципів здійснення, гарантій правомірності, в яких мають знайти своє відображення сучасні європейські демократичні цінності.

9. Запропоновано доповнити Закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації» відповідними статтями «Визначення термінів», в яких, поряд з іншим, надати визначення поняття «дискреційні повноваження», принципів їх застосування, гарантій правомірності, а також доповнити означеними пропозиціями ст. 2 Закону України « Про державну службу». Частину першу статті 2 проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» пропонується доповнити новим підпунктом та викласти її у такій редакції: «8) дискреційні повноваження – це сукупність прав і обов’язків, закріплених адміністративним законодавством, для виконання покладених на адміністративний орган чи його посадову особу функцій, що надають йому певний ступінь свободи розсуду оцінювати ситуації, здійснювати правомірний вибір між законними альтернативамита не передбачають обов’язків узгоджувати свої рішення (дії) з будь-яким іншим суб’єктом». Частину 3 статті 6 цього проекту пропонується викласти у такій редакції: «Здійснення дискреційних повноважень адміністративним органом вважається законним при дотриманні наступних умов:1) дискреційні повноваження передбачені законом і здійснюються в межах закону; 2) правомірний вибір був здійснений адміністративним органом задля досягнення мети, для якої надаються дискреційні повноваження, і відповідає загальним принципам цього Закону; 3) правомірний вибір адміністративного органу не становить собою необґрунтований обхід попередніх рішень, прийнятих тим самим адміністративним органом у однакових чи подібних справах.

**СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

***Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:***

1. Грінь А.А. До питання про поняття «дискреційні повноваження органів виконавчої влади». *Держава і право: зб. наук. праць. Серія: «Юридичні і політичні науки».* Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2014. Вип. 65. С. 101–107.
2. Грінь А.А. Дискреція як особливий елемент повноважень органів виконавчої влади. *Часопис Київського університету права.* 2014. № 3. С. 97–100.
3. Грінь А.А. Принцип пропорційності (співмірності) у реалізації дискреційних повноважень органами виконавчої влади. *Часопис Київського університету права.* 2015. № 3. С. 138–141.
4. Грінь А.А. Ціннісні засади здійснення дискреційних повноважень органами виконавчої влади**.** *Альманах права*. 2015. Вип. 6. С. 420–424.
5. Грінь А.А. Становлення інституту дискреційних повноважень органів виконавчої влади як індикатор розвитку правової системи. *Альманах права*. 2016. Вип. 7. С. 283–285.
6. Грінь А.А. До питання про зміст дискреційних повноважень органів виконавчої влади. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 4. С. 102–106. URL: <http://www.nvppp.in.ua/vip/2016/4/vip4_2016.pdf>
7. Гринь А. К вопросу о гарантиях правомерности реализации дискреционных полномочий органов исполнительной власти Украины. *Legea si Viata.* 2017. № 2. С. 47–50.

***Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:***

1. Грінь А.А. Становлення дискреційних повноважень органів виконавчої влади України. *Сучасні проблеми правової системи України:* зб. матеріалів VI Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 27 лист. 2014 р.) / редкол.: Ю.С. Шемшученко, Ю.Л. Бошицький, О.В. Чернецька, М.О. Дей, С.І. Бевз. Київ: Вид-во «Ліра-К», 2014. С. 89–91.
2. Грінь А.А. До питання форм реалізації дискреційних повноважень органів виконавчої влади. *Тенденції та пріоритети реформування законодавства України*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф.: у 2 ч. (м. Херсон, 12–13 груд. 2014 р.). Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2014. Ч. ІІ. С. 14–17.
3. Грінь А.А. Дискреційні повноваження органів виконавчої влади як правовий засіб адміністративно-правового регулювання відносин з громадянами. *Адміністративно-правове забезпечення прав людини органами публічної адміністрації в Україні:* зб. наук. праць круглого столу (м. Київ, 24 верес. 2015 р.) / за заг. ред. О.Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2015. С. 159–165.
4. Грінь А.А. Щодо правотворчої форми реалізації дискреційних повноважень органів виконавчої влади (тези наук. доповіді). *Актуальні питання реформування правової системи*: зб. матеріалів XIII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 24–25 черв. 2016 р.) / редкол.: І.Я. Коцан та ін.; уклад. Л.М. Джурак; Східноєвропейський нац. ун-т ім. Лесі Українки, Юрид. ф-т. Луцьк: Вежа-Друк, 2016. С. 92–95.
5. Грінь А.А. Методи реалізації дискреційних повноважень органів виконавчої влади. *Сучасні тенденції в юридичній науці України та зарубіжних країн:* матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 23–24 верес. 2016 р.). Запоріжжя: Запорізька міська організація «Істина», 2016. С. 81–84.
6. Грінь А.А. До питання наднаціонального регулювання реалізації дискреційних повноважень органів публічної адміністрації. *Актуальні питання реформування правової системи:* зб. матеріалів ХIV Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 16–17 черв. 2017 р.) / редкол.: І.Я. Коцан та ін.; уклад. Л.М. Джурак; Східноєвропейський нац. ун-т ім. Лесі Українки, Юрид. ф-т. Луцьк: Вежа-Друк, 2017. С. 107–109.
7. Грінь А.А. Щодо поняття керівника органу виконавчої влади як суб’єкта реалізації дискреційних повноважень. *Розвиток адміністративного законодавства в умовах реформаційних процесів в Україні*: зб. наук. праць. Матеріали Всеукраїнського круглого столу (м. Київ, 27 жовтня 2017 р.) / за заг. ред. О.Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2017. С. 155–160.

**АНОТАЦІЯ**

**Грінь А.А.Дискреційні повноваження органів виконавчої влади України та їх реалізація.** – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2019.

Дисертація присвячена комплексному теоретико-правовому аналізу дискреційних повноважень органів виконавчої влади України (їх посадових осіб) та їх реалізації у правотворчій та правозастосовній сферах діяльності, з’ясуванню особливостей їх правового регулювання. Проаналізовано явище адміністративного розсуду. Визначено поняття, ознаки та зміст дискреційних повноважень органів виконавчої влади (посадових осіб) як особливу частину владних повноважень, що входять у зміст їх компетенції. Досліджено питання правового забезпечення організації та діяльності органів виконавчої влади (їх посадових осіб) як суб'єктів реалізації дискреційних повноважень. Охарактеризовані способи зовнішнього вираження змісту дискреційної діяльності та правові гарантії її здійснення. Розглянуто позитивний досвід зарубіжних країн і напрацьовані науково-обґрунтовані висновки, пропозиції і рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання інституту дискреційних повноважень органів виконавчої влади (їх посадових осіб).

***Ключові слова:*** адміністративний розсуд, дискреційні повноваження, органи виконавчої влади, суб’єкт владних повноважень, принципи здійснення дискреційних повноважень, форми реалізації дискреційних повноважень, гарантії реалізації дискреційних повноважень.

**АННОТАЦИЯ**

**Гринь А.А. Дискреционные полномочия органов исполнительной власти Украины и их реализация.** – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право, информационное право. – Институт государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины. Киев, 2019.

Диссертация посвящена комплексному теоретико-правовому исследованию дискреционных полномочий органов исполнительной власти Украины (их должностных лиц) и их реализации в правотворческой и правоприменительной сферах деятельности.

Рассмотрены правовые аспекты проблемы усмотрения органов исполнительной власти (их должностных лиц). Доказано, что усмотрение субъектов властных полномочий является исключительным способом реализации возложенных на них задач и государственно-властных полномочий, осуществляется на основании и в пределах закона, связано с управлением и регулированием на основе и во исполнение закона, то есть является по своей сути административным усмотрением. Констатируется факт, что Конституция Украины и действующее законодательство закрепляют административное усмотрение в качестве принципа деятельности органов исполнительной власти (их должностных лиц) в исполнительно-распорядительной сфере, и, соответственно, одним из средств выполнения возложенных на них задач и полномочий.

Проанализированы основные теоретические подходы к определению понятия дискреционных полномочий органов исполнительной власти. На основе их обобщения обоснованы понятие, признаки и содержание дискреционных полномочий органов исполнительной власти. Доказано, что наиболее плодотворными для исследования проблемы дискреционных полномочий являются два определяющих подхода: первый - рассматривает это правовое явление как особую часть полномочий органов публичной администрации, обусловленных собственной компетенцией и соответствующими функциями, во втором - объективируются их субъектно-объектные характеристики через административное усмотрение должностного лица.

Определено, что дискреционные полномочия и административное усмотрение взаимосвязаны и являются неразрывным объективно- субъективным явлением, присущим субъектам властных полномочий, которые ограничены их законодательно определенными компетенцией, целями, задачами, функциями. Обоснована необходимость закрепления понятия «дискреционные полномочия» на законодательном уровне.

Проанализированы принципы реализации дискреционных полномочий органов исполнительной власти, среди которых предложено выделять фундаментальные, общие и специальные. Установлено, что использование правовых принципов в ходе реализации дискреционных полномочий властных субъектов имеет два аспекта, связанные с выбором принципа, релевантного в конкретной ситуации и с интерпретацией его содержания.

Охарактеризованы субъекты реализации дискреционных полномочий, которыми выступают органы исполнительной власти Украины высшего, центрального и местного уровней; их должностные лица, в т.ч. руководители (руководящий состав); структурные подразделения органов исполнительной власти, осуществляющих властные управленческие функции. Основным идентификационным признаком субъекта реализации дискреционных полномочий является обусловленная правовыми нормами возможность применения ими административного усмотрения по выбору оптимального варианта поведения при принятии решений (совершении действий) или предполагаемого последствия правовой нормы.

Обосновано, что реализация дискреционных полномочий обусловлена правовым характером их применения, поэтому внешнее выражение таких действий проявляется в правовых формах управления. Основное внимание сконцентрировано на анализе правовых форм реализации дискреционных полномочий органов исполнительной власти Украины (их должностных лиц), к которым относятся решения (правовые акты управления нормативного и индивидуального характера), юридически значимые действия (конклюдентными акты-действия, бездействие), административные договоры.

Проанализированы гарантии реализации дискреционных полномочий властных субъектов. Особое внимание уделено правовым гарантиям, обеспечивающим законность усмотрения через создание юридико-технических, материально-правовых и процедурно-правовых границ. Специальными гарантиями правомерности реализации дискреционных полномочий предлагается считать: нормативное закрепление компетенции; принципы применения дискреционных полномочий; законодательное установление и соблюдение процедуры принятия нормативных и индивидуальных актов, учитывающих применение административного усмотрения; контроль за реализацией дискреционных полномочий.

Рассмотрен положительный опыт зарубежных стран и разработаны научно-обоснованные выводы, предложения и рекомендации по совершенствованию правового регулирования института дискреционных полномочий органов исполнительной власти (их должностных лиц).

***Ключевые слова***: административное усмотрение, дискреционные полномочия, органы исполнительной власти, субъект властных полномочий, принципы осуществления дискреционных полномочий, формы реализации дискреционных полномочий, гарантии реализации дискреционных полномочий.

**SUMMARY**

***Grin’ A.A.* Discretionary powers of executive authorities of Ukraine and their implementation.** – On the rights of the manuscript.

The thesis for a candidate’s degree by the specialty 12.00.07 «Administrative Law and Procedure; Financial Law; Informational Law». – V.M. Koretsky Institute of State and Law of National Academy of Sciences of Ukraine. Kyiv, 2019.

The thesis is devoted to complex theoretical and legal analysis of discretionary powers of executive authorities (their officials) in Ukraine and their implementation in law-creating and law enforcement areas of activity as well as establishing peculiarities of their legal regulation. Phenomenon of administrative discretion was analysed. The concept, features and content of discretionary powers of executive authorities (their officials) as a special part of powers, which are included into content of their competency, were defined. The issue of legal provision of executive authorities (their officials) arrangement and activity as the subjects of discretionary powers implementation was examined. Means of external reflection of discretionary activity content and legal guaranties of its implementation were characterised. Positive experience of foreign countries was analysed and scientifically grounded conclusions, propositions and recommendations were given to improve legal regulation of the institute of discretionary powers of executive authorities (their officials).

***Key words:*** administrative discretion, discretionary powers, executive authorities, the subject of authority, principles of discretionary powers, forms of exercising discretionary powers, guarantees of the exercise of discretionary powers.