

УДК 343.35:328.185]-048.66

Ірина ШУЛЬГАН

Національний університет “Львівська політехніка”,
доцентка кафедри адміністративного та інформаційного права
Навчально-наукового інституту права,
психології та інноваційної освіти,
кандидат юридичних наук
iryna.i.shulhan@lpnu.ua
ORCID ID: 0000-0002-9623-3495

Валентина ЛЕМІШКО

Національний університет “Львівська політехніка”,
здобувачка другого (магістерського) рівня вищої освіти
Навчально-наукового інституту права,
психології та інноваційної освіти
valentyna.lemishko.mpvprz.2024@lpnu.ua
ORCID ID: 0009-0007-5417-9500

ДО ПИТАННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ: ВАЖЛИВІСТЬ УНИКНЕННЯ ДИСКРЕЦІЙНИХ НОРМ У ЗАКОНОДАВСТВІ

<http://doi.org/10.23939/law2025.46.398>

© Шмельган І., Лемішко В., 2025

Стаття присвячена аналізу питань протидії корупції під час воєнного стану, акцентуючи на важливості уникнення дискреційних норм у законодавстві. Досліджуються основні ознаки дискреційних повноважень, також аналізуються наслідки використання адміністративного розсуду. Здійснюється аналіз положень нормативно-правових актів щодо визначеності поняття дискреційних повноважень. Встановлено, що дискреційні повноваження мають чіткі межі, які вказані у законодавстві.

Описується проблема створення ефективних механізмів контролю за використанням дискреційних повноважень, передусім у випадках, коли вони стосуються захисту закріплених Конституцією України прав і свобод людини і громадянина. Досліджено, що адміністративний розсуд виявляється через різноманітні види адміністративної діяльності, яка здійснюється у різних формах.

Окреслюється важливість продовження розвитку системи публічного адміністрування під час воєнного стану, оскільки зупинка цього процесу призвела б не тільки до стагнації суспільних відносин у сфері функціонування певних публічних інститутів, але й мала б негативний вплив на життєдіяльність держави і суспільства загалом.

Підкреслюється потреба подальшого вдосконалення законодавства задля уникнення дискреційних норм. Наголошується, що захист прав та свобод громадян, які були порушені через рішення, прийняті на підставі адміністративного розсуду та використання дискреційних повноважень, може бути забезпечений через адміністративний порядок або шляхом адміністративного судочинства. Отже, у рамках правової держави з соціально-демократичною спрямованістю, будь-який адміністративний розсуд повинен бути обмеженим загальноновизнаним правом, а також узгоджуватися з усіма принципами та цінностями правової системи.

За результатами проведеного аналізу зроблено висновок, що уникнення дискреційних норм є важливим кроком на шляху до гарантування прав людини в умовах воєнного стану. Це означає чітке визначення повноважень органів влади для запобігання відхиленням від принципів демократії.

Ключові слова: корупція, дискреційні повноваження, воєнний стан, адміністративний розсуд, публічне адміністрування.

Постановка проблеми. У сучасних умовах, коли Україна стикається з російською агресією та бореться за свою незалежність, проблема корупції стає однією з найсерйозніших загроз для нашого суспільства. В умовах воєнного конфлікту боротьба з корупцією стає майже ключовим пріоритетом, нарівні з перемогою над агресією.

Незважаючи на те, що в останні роки були досягнуті певні успіхи у цій сфері, прогрес не можна вважати вичерпним. Боротьба з корупцією перебуває під постійним суспільним та політичним контролем в Україні, що визначається розвитком країни та зацікавленістю Європейського Союзу у встановленні стабільних відносин.

Умови воєнного конфлікту можуть сприяти розширенню дискреційних повноважень, що своєю чергою може призвести до обмеження прав і свобод громадян. Уникнення дискреційних норм в законодавстві сприятиме запобіганню корупції та зловживання владою в період воєнного стану. Тому питання уникнення дискреційних норм залишається актуальним і потребує уваги як від законодавців, так і від суспільства та міжнародних партнерів.

Аналіз дослідження проблеми. Особливості цієї теми вивчала значна кількість науковців, зокрема, І. Артеменко, В. Берч, О. Драган, В. Колесник, В. Костицький, М. Савчин, Н. Сердюк, О. Христинченко, І. Шопіна, П. Шлоєр Бернгард та інші.

Метою цієї статті є дослідження питання щодо протидії корупції під час воєнного стану, акцентуючи на важливості уникнення дискреційних норм в законодавстві. Досягнення цієї мети сприятиме підвищенню ефективності протидії корупції та збереженню демократичних принципів, не допускаючи зловживання владою під час воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Законодавство України передбачає зобов'язання органів та посадових осіб усіх гілок державної влади забезпечувати виконання правових заходів воєнного стану з метою захисту суверенітету держави та запобігання збройній агресії проти України. Проте в перші дні повномасштабного вторгнення РФ на територію України багатьом представникам влади довелося ухвалювати рішення та вживати оперативних заходів на власний розсуд, оскільки влада не мала достатнього досвіду роботи в таких критичних умовах. Це частково зумовлено тим, що законодавство про воєнний стан на момент 24 лютого 2022 року не відображало повністю потреби та вимоги суспільства в умовах, які існували [1, с. 32].

Згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України, органи державної та місцевої влади, разом з їхніми посадовими особами, зобов'язані діяти в межах своїх повноважень та відповідно до встановлених Конституцією та законами України норм [2]. У своїй діяльності виконавчі органи використовують форми, визначені законодавцем. Однак не завжди всі аспекти діяльності публічної адміністрації можуть бути чітко визначені в нормативно-правових актах, особливо коли йдеться про правозастосовну діяльність урядових органів. Ця свобода урядового органу в реалізації або застосуванні правових норм в адміністративному праві відома як дискреційні повноваження або адміністративний розсуд.

Поняття дискреційних повноважень, визначене у Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи № R (80) 2 від 11 березня 1980 року, описує повноваження, за яких адміністративний орган має певну свободу в розсуді під час прийняття рішення. Це означає, що орган може обирати серед декількох юридично допустимих варіантів той, який вважає найбільш відповідним у конкретних обставинах [3].

У п. 1.6 Методології проведення антикорупційної експертизи, затвердженої наказом Міністерства юстиції України від 24 квітня 2017 року № 1395/5, визначено, що дискреційні повноваження – це сукупність прав та обов’язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що дають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акта [4].

У судовій практиці встановлено, що дискреційні повноваження означають можливість адміністративного органу діяти в межах закону та в межах визначених ним норм, самостійно вибираючи один із кількох правомірних варіантів дій в конкретній ситуації. Такий суб’єкт владних повноважень має можливість обирати між альтернативами, кожна з яких є правомірною, для прийняття конкретного правомірного рішення [5].

Дискреційні повноваження мають кілька загальних ознак:

- дозволяють органу чи особі, що виконує державні функції, на власний розсуд оцінювати факти і змінювати правовідносини;
- дозволяють вибирати один із декількох запропонованих варіантів реагування на фактичний склад;
- дають можливість вибирати міру впливу на осіб та форму видачі нормативних або індивідуально-правових актів;
- дозволяють вибирати форму виконання повноважень і визначати порядок здійснення дій, зокрема строки та послідовність;
- надають право визначати спосіб виконання управлінських рішень та передавати їх виконання підлеглим особам або іншим органам влади.

У системі публічного адміністрування виникають два важливі наслідки у зв’язку з формуванням та здійсненням повноважень військовими адміністраціями та наданням публічним адміністраціям додаткових дискреційних повноважень, які визначені Законом України “Про правовий режим воєнного стану” [6]. Це може спричинити внутрішній конфлікт у системі публічного адміністрування. З одного боку, публічні адміністрації повинні виконувати завдання, що полягають у задоволенні різноманітних потреб громадян та підприємств. З другого – публічні адміністрації отримують додаткові повноваження для впливу на осіб з метою забезпечення виконання ними своїх обов’язків, що може впливати на індивідуальні потреби громадян. Це створює перед ними складне завдання – знайти баланс між інтересами окремих осіб та потребами суспільства і держави під час воєнного стану [7, с. 237].

Так, дискреційні повноваження відображаються у повноваженнях, які встановлені законодавством і містять слово “може”. Однак важливо зауважити, що дискреційні повноваження завжди мають чіткі межі, встановлені законом [8, с. 54].

Враховуючи це, виникає проблема розробки ефективних механізмів контролю за використанням дискреційних повноважень, особливо коли йдеться про захист прав і свобод людини та громадянина, закріплених Конституцією України. Наразі дискреційні повноваження або адміністративний розсуд публічної адміністрації пронизують усі нормативно-правові акти, на основі яких органи виконавчої влади конкретизують права та обов’язки громадян і юридичних осіб, покладаючи на них відповідні зобов’язання.

Наприклад, адміністративний розсуд трапляється під час ліцензування різних видів діяльності, реєстрації підприємств, легалізації громадських об’єднань, вирішенні питань видачі закордонних паспортів чи віз іноземцям, вирішенні компенсаційних питань у зв’язку зі руйнуванням житла в ході бойових дій, наданні допомоги внутрішньо переміщеним особам і т. ін.

Під час розгляду індивідуальних адміністративних справ суб’єкт владних повноважень повинен мати належне розуміння спрямованості державної політики, суспільних потреб та використовувати свої повноваження в межах закону для прийняття найоптимальніших рішень.

За словами дослідниці О. Драган, вільний розсуд означає, що особа, наділена владою, має можливість обирати між декількома законними альтернативами [9, с. 190]. Цей вибір повинен ґрунтуватися на волевиявленні, яке поєднує доцільність і законність.

Адміністративний розсуд є невід’ємним елементом виконання завдань та повноважень органами виконавчої влади і виявляється через різноманітні види адміністративної діяльності, яка охоплює різні форми діяльності.

По-перше, коли закон передбачає кілька можливих варіантів рішень і надає органу чи посадовій особі право вибору одного з них. Наприклад, вирішуючи питання про застосування заходів впливу до особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, розсуд може бути застосований під час оцінки фактів і вибору виду покарання.

По-друге, коли правові норми надають органу чи посадовій особі можливість діяти на власний розсуд у межах їх повноважень.

По-третє, адміністративний розсуд пов’язаний з оцінкою публічного інтересу та тлумаченням оцінних понять, таких як “доцільність”, “необхідність” та “з важливих підстав” [10, с. 142].

Під час воєнного стану система публічного адміністрування продовжує розвиватись, адаптуючись до нових умов і викликів, оскільки зупинка цього процесу призвела б не тільки до стагнації суспільних відносин у сфері діяльності певних публічних інститутів, але й мала б негативний вплив на життєдіяльність держави і суспільства загалом. Для ефективної протидії російській збройній агресії потрібно переглянути та вдосконалити правовий статус публічних адміністрацій щодо дотримання принципів соціальної справедливості, особливо під час виконання дискреційних функцій [11, с. 227].

У правовій системі соціально-демократичної держави захист прав та свобод громадян, що були порушені через рішення, прийняті на підставі адміністративного розсуду та використання дискреційних повноважень, може бути гарантований через адміністративний порядок або шляхом адміністративного судочинства. Під час розгляду справи адміністративний суд повинен перевірити, чи було використано вільний розсуд органом влади в межах закону.

Отже, в межах правової держави з соціально-демократичною орієнтацією будь-який адміністративний розсуд має бути обмежений загальновизначеними правами та відповідати засадам і цінностям правової системи. Конституційно закріплений принцип верховенства права є універсальною моделлю здійснення публічної влади. Складові частини цього принципу такі, як законність, правова визначеність, пропорційність та дотримання прав людини слугують обмеженнями адміністративного розсуду органів публічної влади та одночасно окреслюють межі дискреції [12, с. 94].

Висновки. Уникнення дискреційних норм є важливим кроком на шляху до гарантування прав людини в умовах збройного конфлікту. Це означає чітке визначення повноважень органів влади для запобігання відхиленням від принципів демократії. Ухвалення чітких і конкретних правил, що регулюють повноваження та обмеження влади в умовах воєнного стану, сприяє збереженню прав і свобод громадян та допомагає підтримувати нормальне функціонування суспільства.

Принцип пропорційності є надзвичайно важливим і широким механізмом регулювання діяльності держави в демократичному суспільстві, особливо там, де рішення державних органів базуються на дискреційних повноваженнях, з метою забезпечення справедливого балансу між публічним інтересом та правами людини.

Отже, право на пропорційне ставлення з боку держави є важливим аспектом верховенства права та передумовою для її дій у будь-якому контексті, зокрема використання дискреційних повноважень в межах закону.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Березовська В., Павлович-Сенета Я. (2023). Адміністративно-правові засади для реалізації дискреційних повноважень публічної адміністрації. *Проблеми розвитку адміністративного, фінансового та інформаційного права в контексті євроінтеграційних процесів*: Збірник матеріалів III Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 5 травня 2023 р.). Київ: Комп’ютерний дизайн. С. 32–36.
2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996. База даних “Законодавство України” / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (Дата звернення: 27.02.2025).

3. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № R (80) 2 стосовно здійснення адміністративними органами дискреційних повноважень (прийнята 11 березня 1980 року на 316-му засіданні Заступників Міністрів). URL: https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/rada_yevropy_rekomendaciya_r_80_2_3.pdf (Дата звернення: 27.02.2025).
4. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи: Наказ Міністерства юстиції України 24.04.2017 № 1395/5 База даних “Законодавство України” / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#Text> (Дата звернення: 27.02.2025).
5. Постанова Верховного Суду від 15 грудня 2021 року у справі № 1840/2970/18 База даних “Законодавство України” / ВР України. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101923134> (Дата звернення: 27.02.2025).
6. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. База даних “Законодавство України” / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (Дата звернення: 27.02.2025).
7. Братель С. Г., Пишна А. Г. (2022). Особливості обмеження прав людини на свободу пересування в умовах правового режиму воєнного стану. *Південноукраїнський правничий часопис*. № 1–2. С. 236–240.
8. Фуфалько Т. М. (2018). Обмеження дискреційних повноважень як складова принципу пропорційності. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. № 1. С. 52–59.
9. Драган О. (2021). Механізм формування дискреційних повноважень прокурора. *Питання дискреційних повноважень у функціонуванні органів публічної влади*: матеріали науково-практичної конференції (м. Київ, 20 травня 2021 р.). Київ: Вид-во “Люди́ла”. С. 190–194.
10. Колесник В. А. (2020). Дискреційні повноваження органів державної влади як предмет розгляду публічно-правових спорів. *Інвестиції: практика та досвід*. № 5–6. С. 141–146.
11. Журавльов Д. В., Христинченко Н. П., Шопіна І. М. (2023). Розвиток системи публічного адміністрування за умов правового режиму воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 9. С. 225–227.
12. Матат А. (2021). Конституційні принципи як обмеження дискреційних повноважень органів публічної влади. *Питання дискреційних повноважень у функціонуванні органів публічної влади*: матеріали науково-практичної конференції (м. Київ, 20 травня 2021 р.). Київ: Вид-во “Люди́ла”. С. 92–94.

REFERENCES

1. Berezovska, V., Pavlovych-Seneta, Ya. (2023). *Administrativno-pravovi zasady dlya realizatsiyi dyskretyynykh povnovazhen' publichnoyi administratsiyi* [Administrative and legal principles for the implementation of discretionary powers of public administration]. *Zbirnyk naukovykh prats' za materialamy III mizhnarodnoyi naukovo-praktychnoyi konferentsiyi* (Lviv: May, 5, 2023). P. 32–36. [In Ukrainian].
2. *Konstytutsiia Ukrainy* [Constitution of Ukraine]: Zakon Ukrainy vid 28.06.1996. Baza danyh “Zakonodavstvo Ukrainy” / VR Ukrainy. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (Accessed: 27.02.2025). [In Ukrainian].
3. *Rekomendatsii Komitetu Ministrsv Rady Yevropy No. R (80) 2 stotsovno zdiysnennia administrativnykh orhanamy dyskretyynykh povnovazhen'* [Recommendation No. R (80) 2 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the exercise of discretion by administrative authorities] (adopted on March 11, 1980, at the 316th meeting of the Deputy Ministers). Retrieved from: https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/rada_yevropy_rekomendaciya_r_80_2_3.pdf (Accessed: 27.02.2025). [In Ukrainian].
4. *Pro zatverdzhennia Metodolohii provedennia antykoruptsiynoi ekspertyzy* [On Approval of the Methodology for Conducting Anti-Corruption Expertise]: Nakaz Ministerstva Yustytzii Ukrainy vid 24.04.2017 No. 1395/5. Baza danyh “Zakonodavstvo Ukrainy” / VR Ukrainy. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#Text> 36 (Accessed: 27.02.2025). [In Ukrainian].
5. *Postanova Verhovnoho Sydy vid 15 hrudnia 2021 u spravi No. 1840/2970/18*. [Resolution of the Supreme Court of December 15, 2021 in case No. 1840/2970/18]. Baza danyh “Zakonodavstvo Ukrainy” / VR Ukrainy. Retrieved from: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101923134> (Accessed: 27.02.2025). [In Ukrainian].
6. *Pro pravovyy rezhym voyennoho stanu* [On the legal regime of martial law]: Zakon Ukrainy vid 12.05.2015. Baza danyh “Zakonodavstvo Ukrainy” / VR Ukrainy. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (Accessed: 27.02.2025). [In Ukrainian].

7. Bratel, S. G., Pyshna, A. G. (2022). **Osoblyvosti obmezheniya prav lyudyny na svobodu peresuvannya v umovakh pravovoho rezhymu voyennoho stanu** [Peculiarities of restrictions on human rights to freedom of movement under the legal regime of martial law]. *Pivdenoukrayins'kyi pravnychiy chasopys – South Ukrainian legal journal*. No. 1–2. P. 236–240. [In Ukrainian].
8. Fufalko, T. M. (2018). **Obmezheniya dyskretyynykh povnovazhen' yak skladova pryntsypu proporsyynosti** [Limitation of discretionary powers as a component of the principle of proportionality]. *Visnyk Kharkivs'koho natsional'noho universytetu vnutrishnikh sprav – Bulletin of Kharkiv National University of Internal Affairs*. No. 1. P. 52–59. [In Ukrainian].
9. Drahan, O. (2021). **Mehanizm formuvannya dyskretyynykh povnovazhen' prokurora** [The mechanism of formation of discretionary powers of the prosecutor]. *Pytannia dyskretyynykh povnovazhen' u funktsionuvanni orhaniv publichnoi vlady: materialy naukovo-praktychnoyi konferentsiyi (Kyiv, May, 20, 2021)*. P. 190–194. [In Ukrainian].
10. Kolesnyk, V. A. (2020). **Dyskretyyni povnovazheniya orhaniv derzhavnoyi vlady yak predmet roz-hlyadu publichno-pravovykh sporiv** [Discretionary powers of state authorities as a subject of consideration of public legal disputes]. *Investytsiyi: praktyka ta dosvid – Investments: practice and experience*. No. 5. P. 141–146. [In Ukrainian].
11. Zhuravlyov, D. V., Khristynchenko, N. P., Shopina, I. M. (2023). **Rozvytok systemy publichnoho administruvannya za umov pravovoho rezhymu voyennoho stanu** [Development of the public administration system under the conditions of the legal regime of martial law]. *Yurydychnyy naukovyy elektronnyy zhurnal - Legal scientific electronic journal*. No. 9. P. 225–227. [In Ukrainian].
12. Matat, A. (2021). **Konstytutsiini pyntzypy yak obmezheniya dyskretyynykh povnovazhen' orhaniv publichnoi vlady** [Constitutional principles as a limitation of discretionary powers of public authorities]. *Pytannia dyskretyynykh povnovazhen' u funktsionuvanni orhaniv publichnoi vlady: materialy naukovo-praktychnoyi konferentsiyi (Kyiv, May, 20, 2021)*. P. 92–94. [In Ukrainian].

Дата надходження статті: 25.03.2025 р.

Iryna SHULHAN

Lviv Polytechnic National University,
Educational and Research Institute of Law,
Psychology and Innovative Education,
Associate Professor of the Administrative
and Informational Law Department,
Ph.D. in Law
iryna.i.shulhan@lpnu.ua
ORCID: 0000-0002-9623-3495

Valentyna LEMISHKO

Lviv Polytechnic National University,
Educational and Research Institute of Law,
Psychology and Innovative Education,
Student of the Second (Master's)
Level of Higher Education
valentyna.lemishko.mpvprz.2024@lpnu.ua
ORCID: 0009-0007-5417-9500

TO THE ISSUE OF COMBATING CORRUPTION DURING MARTIAL LAW: THE IMPORTANCE OF AVOIDING DISCRETIONARY PROVISIONS IN THE LEGISLATION

The article analyzes the issues of combating corruption during martial law, emphasizing the importance of avoiding discretionary norms in legislation. The author examines the main features of discretionary powers and analyzes the consequences of the use of administrative discretion. The author

analyzes the provisions of legal acts regarding the definition of the concept of discretionary powers. The author establishes that discretionary powers have clear limits specified in the legislation.

The author describes the problem of creating effective mechanisms for controlling the use of discretionary powers, especially when they relate to the protection of human and civil rights and freedoms enshrined in the Constitution of Ukraine. The author proves that administrative discretion is manifested through various types of administrative activities which are carried out in various forms.

The author emphasizes the importance of continuing the development of the public administration system during martial law, since stopping this process would not only lead to stagnation of public relations in the field of functioning of certain public institutions, but would also have a negative impact on the vital activity of the State and society as a whole.

The author emphasizes the need for further improvement of legislation to avoid discretionary norms. The author emphasizes that protection of the rights and freedoms of citizens which have been violated due to decisions made on the basis of administrative discretion and the use of discretionary powers may be ensured through administrative procedure or through administrative proceedings. Thus, within the framework of the rule of law with a social and democratic orientation, any administrative discretion should be limited by generally recognized law and should be consistent with all principles and values of the legal system.

Based on the results of the analysis, it is concluded that avoiding discretionary norms is an important step towards guaranteeing human rights under martial law. This means clearly defining the powers of the authorities to prevent deviations from the principles of democracy.

Keywords: corruption, discretionary powers, martial law, administrative discretion, public administration.