

## ЗАКОНОДАВСТВО ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ ТА АДМІНІСТРАТИВНИЙ РОЗСУД

### LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE PROCEDURE AND ADMINISTRATIVE DISCRETION

**Карабін Т.О.,**

*доктор юридичних наук, доцент,  
завідувачка кафедри адміністративного,  
фінансового та інформаційного права*

*ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Стаття присвячена складному питанню зв'язку та взаємообумовленості законодавства про адміністративну процедуру та адміністративний розсуд як обов'язкові елементи публічного управління та адміністрування, а також невід'ємному атрибуту діяльності владних суб'єктів. У ході дослідження, відображеного в статті, визначено, у яких сферах норми та принципи, що регулюють адміністративну процедуру, можуть бути адресовані дискреції. По-друге, проведено дослідження зарубіжного досвіду та практики впорядкування адміністративної процедури з метою зв'язування адміністративної дискреції. І, по-третє, проаналізовано формулювання пропозицій для подальшого їх використання під час доопрацювання проекту Закону «Про адміністративну процедуру», поданого на розгляд до Верховної Ради.

У статті, використавши порівняльний метод дослідження, обґрунтовано, що положення законодавства про адміністративну процедуру мають вагомe значення в зв'язку зі встановленням правових меж для адміністративного розсуду та здійснення дискреції владними суб'єктами.

У статті автор доходить висновку, що в рамках боротьби з корупцією та приборканням дискреції владних суб'єктів вагомe місце посідає нормативне врегулювання та впорядкування адміністративної процедури. Положення законодавства про адміністративну процедуру є одним із засобів встановлення правових меж для адміністративного розсуду, а також забезпечення можливості приватної особи правильно розуміти акт. Тому вітчизняний закон про адміністративну процедуру повинен містити положення про рамки здійснення дискреції владними суб'єктами, а також встановлювати вимоги щодо обґрунтування та мотивування адміністративного акту, прийнятого на основі дискреційного повноваження. У той час останнє слово щодо напрацювання відповідних практик та розвитку судового контролю має бути за судами, однак робота судових органів може розпочатися тільки тоді, коли парламентом держави буде прийнято закон про адміністративну процедуру.

**Ключові слова:** дискреція, дискреційні повноваження, адміністративний розсуд, адміністративна процедура, межі здійснення дискреційних повноважень, обґрунтування адміністративних актів.

The article is devoted to the complex issue of communication and interdependence of legislation on the administrative procedure and administrative discretion as an integral element of public administration and administration and an integral attribute of the activities of government actors. In the study, which is reflected in this article, it is determined in which areas the rules and principles governing the administrative procedure can be addressed to discretion. Secondly, the study of foreign experience and practice of streamlining the administrative procedure is conducted in order to link administrative discretion. And, thirdly, the wording of the proposals is analyzed for their use when refining the draft law on the administrative procedure, which was submitted to the Verkhovna Rada and is under consideration there.

The article is based on the use of a comparative research method that the provisions of the legislation on the administrative procedure have a significant role and role in connection with the establishment of legal limits for administrative discretion and the exercise of discretion by the authorities.

In the article, the author concludes that in the framework of combating corruption and curbing the discretion of the authorities, the normative settlement and streamlining of the administrative procedure is not the least important. The provisions of the legislation on the administrative procedure are one of the means of establishing legal limits for administrative discretion, as well as ensuring the possibility of a private person to understand the act properly. Therefore, the domestic law on the administrative procedure must contain provisions on the scope of discretion by the authorities, as well as establish the requirements for justification and motivation of an administrative act adopted on the basis of discretionary powers. At the same time, the final word should be the courts for the development of relevant practices and the development of judicial control, but the work of judicial bodies can only begin when the law on administrative procedure is passed by the parliament of the state.

**Key words:** discretion, discretionary powers, administrative discretion, administrative procedure, discretion limits, justification of administrative acts.

**Вступ.** Адміністративний розсуд та дискреційні повноваження є невід'ємним елементом публічного управління та адміністрування, а також невід'ємним атрибутом діяльності владних суб'єктів. І незважаючи на те, що явище дискреції привносить корупційні ризики та можливості проявів свавілля з боку владних суб'єктів, що володіють дискреційними повноваженнями, це явище обумовлено об'єктивними й суб'єктивними причинами й не може бути ліквідовано. Намагання забезпечити високий рівень зв'язаності повноважень владних суб'єктів може призвести тільки до зниження рівня дискреції, а не до її ліквідації. Тому для правників наукове та практичне питання полягають, у першу чергу, у встановленні такого режиму управління, щоб адміністративний розсуд не переріс у свавілля. Прояви свавілля зі сторони органів публічної адміністрації та їх посадових осіб під час реалізації дискреційних повноважень мають бути обмежені встановленням чітких правових рамок і критеріїв зваженої оцінки.

**Літературний огляд.** Проблема дискреційних повноважень і досі залишається предметом досліджень не одного науковця, які в більшості представляють або галузь адміністративного права, або теорію держави і права. Зокрема, не можна не згадати, що вагомий внесок у розвиток цієї тематики зробили такі вітчизняні вчені-адміністративісти: В. Авер'янов, О. Андрійко, Н. Армаш, Ю. Битяк, Л. Кисіль, В. Тимошук, Г. Ткач. Цього року молодий науковець А. Грінь захистив дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) на тему «Дискреційні повноваження органів виконавчої влади України та їх реалізація».

Друга частина проблематики статті стосується адміністративної процедури та її законодавства. Дослідження розвитку адміністративно-процедурного права продовжують здійснювати такі вчені: В. Бевзенко, І. Бойко, С. Братель, В. Колпаков, С. Кузніченко, В. Тимошук та інші. Існує декілька дисертаційних досліджень на відповідну

тематику: «Адміністративна процедура: теорія практика застосування» О. Лагоди, «Адміністративні процедури у публічній службі України» Г. Фоміч, «Правова природа процедур надання адміністративних послуг в Україні» О. Туркової, «Адміністративні процедури в Україні та в країнах Європи: порівняльно-правовий аспект» Д. Сушенка тощо.

Проте дослідження зв'язку та взаємообумовленостей законодавства про адміністративну процедуру та адміністративний розсуд окремо не здійснювалося у вітчизняних адміністративно-правових дослідженнях.

**Мета та завдання дослідження.** Так, метою даної статті є дослідження питання зв'язку та взаємообумовленостей законодавства про адміністративну процедуру та адміністративний розсуд. Ця мета передбачає вирішення наступних завдань: по-перше, визначення, у яких сферах норми та принципи, що регулюють адміністративну процедуру, можуть бути адресовані дискреції. По-друге, дослідження зарубіжного досвіду та практики впорядкування адміністративної процедури з метою зв'язування адміністративної дискреції. І, по-третє, формулювання пропозицій для подальшого їх використання під час допрацювання проекту Закону «Про адміністративну процедуру», поданого на розгляд до Верховної Ради.

**Узасмозв'язок законодавства про адміністративну процедуру та адміністративний розсуд.** Одним із напрямків зв'язування адміністративної дискреції є впорядкування саме адміністративної процедури, не зважаючи на те, що адміністративний розсуд стосується переважно змісту діяльності, а процедура відображає формальні ознаки.

Для підтвердження даної тези передусім потрібно визначити, у яких сферах норми та принципи, що регулюють адміністративну процедуру можуть бути адресовані дискреції.

По-перше, варто зазначити, що адміністративний розсуд сам по собі не є вільним вибором. За словами корифея адміністративного права Шмідта-Асмана, це є зважена оцінка, яка визначається ситуацією. Основним критерієм такої оцінки є ціль, із якою надано повноваження, або мета норми чи акту, якою повноваження передбачено [1, с. 239].

Необхідність діяти відповідно до цілей повноважень, якщо вони передбачають адміністративний розсуд, відображається не тільки в змісті теоретичних міркувань дослідників, а також і в приписах нормативних актів зарубіжних країн, що регулюють адміністративну процедуру. Зокрема, § 40 Закону «Про адміністративну процедуру ФРН» визначає: «якщо адміністративний орган уповноважений діяти на власний розсуд, то це право він зобов'язаний здійснювати відповідно до цілей наданих повноважень і дотримуватися встановлених законом меж діяльності внаслідок розсуду» [2, с. 146]. Подібні положення містяться в процедурних законах та кодексах і інших країн.

Однак не тільки ціль та мета уповноваження є критерієм обґрунтування адміністративного розсуду. Межами стають інші правові вимоги, що виступають зовнішніми рамками, у яких може здійснюватися право на трактування. Це стосується конституційних вимог, основоположних прав людини, а також принципів загальної адміністративної процедури. У деяких національних нормативних актах, що регулюють загальну адміністративну процедуру, поряд із загальними принципами, що стосуються всіх видів та стадій процедури, окремо запропоновано положення, адресовані порядку здійснення дискреційних повноважень. Наприклад, Закон Естонської Республіки «Про адміністративне провадження» в ст. 4 визначає, що дискреційне право слід здійснювати відповідно до повноважень, цілей дискреційного права і загальних принципів права з урахуванням суттєвих обставин і обґрунтованих інтересів [2, с. 389]. Інший приклад положення процедурного закону: «при здійсненні дискреційних повноважень

адміністративний орган зобов'язаний керуватися необхідністю захисту закріплених в Конституції Республіки Вірменія прав і свобод людини і громадянина, принципами їх рівноправності, пропорційності при здійсненні адміністративної діяльності і заборони свавілля, а також переслідувати інші цілі, визначені законом» [2, с. 52]. Загальний адміністративний кодекс Грузії також визначає в ст. 7, що «при здійсненні дискреційного повноваження не може видаватися адміністративно-правовий акт, якщо шкода, спричинена охоронюваним правам та інтересам особи, суттєво перевищує благо, для отримання якого цей акт виданий» [2, с. 191].

Саме тому положення законодавства про адміністративну процедуру повинні бути наведені в зв'язку зі встановленням правових меж для адміністративного розсуду.

**Установлення актами про загальну адміністративну процедуру рамок для здійснення дискреції владними суб'єктами.** Зазвичай закони про загальну адміністративну процедуру встановлюють принципи адміністративної процедури, що водночас є загальними рамками для здійснення дискреції владними суб'єктами.

Сьогодні, оскільки загальний закон про адміністративну процедуру в Україні відсутній, загальні її принципи включено до Кодексу адміністративного судочинства. До них належать положення ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства, що суди перевіряють, чи прийнято акти: 1) на підставі, у межах повноважень; 2) із використанням повноваження з метою, із якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, 4) безсторонньо; 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи й цілями, на досягнення яких спрямовано це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку [3]. Ці принципи стосуються не тільки видання актів на підставі адміністративного розсуду та дискреційних повноважень.

Владний суб'єкт реалізує адміністративний розсуд шляхом зважування цілей закону й основних принципів із конкретними повноваженнями, які надано законодавцем.

Тут слід також звернути увагу, що відсутність спеціального законодавства про адміністративну процедуру деформує не тільки публічне адміністрування, але й судочинство. Адже відповідні норми є не процесуальними, якими має наповнюватися Кодекс адміністративного судочинства, а вимогами до суб'єкта публічної адміністрації щодо форми та змісту адміністративного акту.

Однак зв'язок адміністративного розсуду та дискреційних повноважень з адміністративною процедурою проявляється і в іншому контексті.

Так, закон про загальну адміністративну процедуру, окрім принципів, що стосуються усіх актів та повноважень, повинен додатково врегульовувати і питання актів, виданих на основі дискреційних повноважень. Зокрема, мова йде про встановлення вимоги обґрунтування та мотивування такого акту.

Саме мотивування (обґрунтування) адміністративного акту в письмовій формі забезпечує можливість приватної особи правильно розуміти акт та в результаті забезпечує можливість права на його оскарження.

Наприклад, такі вимоги до адміністративних актів щодо наявності в них обґрунтування вміщено в Законі Республіки Німеччина «Про адміністративні процедури». Так, «обґрунтування рішення, що прийняте на основі адміністративного розсуду, повинні включати вихідні положення, що мотивують здійснення адміністративним органом права адміністративного розсуду» [2, с. 146.]. Подібні положення також розміщено в законах про адміністративну процедуру Італії, Естонії, Грузії, Латвії.

Оскільки в Україні закон про адміністративну процедуру поки що відсутній, то ці положення можна порівняти лише з відповідними положеннями проекту Закону «Про адміністративну процедуру», що в грудні цього року був поданий на розгляд до Верховної Ради [4].

У цьому проекті дійсно передбачено обов'язок владного суб'єкта мотивувати адміністративний акт, хоча окремих вимог та застережень, які стосувалися б адміністративного розсуду та дискреційних повноважень не вміщено.

Крім того, у проекті встановлено, що мотивувальна частина акту не складається, якщо:

1) адміністративний орган задовольнив заяву і адміністративний акт не стосується прав та законних інтересів інших осіб;

2) адміністративний орган приймає велику кількість адміністративних актів однакового виду або в певній стандартизованій формі;

3) у порядку здійснення інспекційних повноважень адміністративним органом не виявлено порушень законодавства;

4) в інших випадках, передбачених законом.

**Висновки.** Отже, варто зазначити, що в рамках боротьби з корупцією та приборканням дискреції владних суб'єктів важливе місце посідає нормативне врегулювання та впорядкування адміністративної процедури. Положення законодавства про адміністративну процедуру є одним із засобів встановлення правових меж для адміністративного розсуду, а також забезпечення можливості приватної особи правильно розуміти акт. Тому вітчизняний Закон «Про адміністративну процедуру» повинен містити положення про рамки здійснення дискреції владними суб'єктами, а також встановлювати вимоги обґрунтування та мотивування адміністративного акту, прийнятого на основі дискреційного повноваження.

Останнє слово щодо напрацювання відповідних практик та розвитку судового контролю має бути за судами, однак робота судових органів може розпочатися тільки тоді, коли парламентом держави буде прийнято закон про адміністративну процедуру.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / пер. з нім. Г. Рижкова та ін.; відп. ред. О. Сироїд; 2-е вид., перероблене та доповнене. Київ: «К.І.С.», 2009. 552 с.
2. Сборник законов об административных процедурах. 2-е издание. Москва: Инфортропик Медиа, 2016. 444 с.
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/page>.
4. Проект Закону України «Про адміністративну процедуру» від 07 лютого 2019 р. № 2679-VIII. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=65307](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307).

UDC 342.9:343.62

## LINKS BETWEEN DOMESTIC VIOLENCE AND ANIMAL ABUSE: INTERNATIONAL EXPERIENCE

### ЗВ'ЯЗОК ДОМАШНЬОГО НАСИЛЬСТВА ТА ЖОРСТОКОГО ПОВОДЖЕННЯ З ТВАРИНАМИ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

**Kachynska M.O.,**  
*Candidate of Law,*

*Associate Professor of Police Activity and Public Administration Department  
of Kharkiv National University of Internal Affairs*

The article is devoted to the problem of the relationship between domestic violence and animal abuse. Particular attention is paid to the analysis of psychological interactions and peculiarities of the interaction between the aggressor, victim and animal. The analysis focuses on studies by international scholars on the failure of parents to take responsibility for child upbringing, child abuse and their links to animal abuse. Also, the consequences of domestic violence not only for the first-generation family, but also the consequences of prolonged domestic violence, which are already passed on to the next generation as an established pattern of behaviour, are analysed in detail. By analysing the identified offences, special attention is paid to animal abuse as an important indicator of not only the existence of domestic violence, but also the tendencies of the offender.

In the article, the author defines the essence of the term "animal abuse", namely, it is mistreatment of animals, including homeless animals, which can include torture, physical suffering, injuries, death, and inoculation of animals, committed with malicious or negligent motives, the abandonment of domestic and farm animals to their fate, including violations of animal retention rules.

The article presents the results of studies by British scholars on the existence of a link between domestic violence and ill-treatment of animals. Separately analysed a series of historical events preceding the identification of the relationship. In 1822, the United Kingdom adopted the Martin Act, which first provided for the welfare of animals, and forbade cruel and inappropriate handling of animals. Organisations similar to the British Royal Society for the Prevention of Ill-Conservation with Animals were created in 1865 in the United States, and in 1869 in Canada. Efforts have been made to protect the rights of children, which have only developed as a result of the work on humane treatment of animals.

**Key words:** domestic violence, animal abuse, child abuse, international experience, latency of domestic violence, latency of animal abuse, prevention.

Статтю присвячено проблемі взаємозв'язку домашнього насильства та жорстокого поводження з тваринами. Особливу увагу приділено аналізу психологічних зв'язків та особливостей взаємодії агресора, потерпілої особи та тварини. Аналіз зосереджується на дослідженнях зарубіжних учених щодо невиконання батьками обов'язків стосовно виховання дитини, жорстокого поводження з дітьми та їхніх зв'язків із жорстоким поводженням із тваринами. Також детально проаналізовано не лише наслідки домашнього насильства для родини в першому поколінні, а й наслідки тривалого домашнього насильства, що передаються вже наступному поколінню як усталена модель поведінки. Під час аналізу цих правопорушень спеціальна увага приділяється жорстокому поводженню з тваринами як важливному індикатору не тільки існування домашнього насильства, а й свідчення щодо маргінальних нахилів правопорушника.