

DOI: 10.33663/0869-2491-2026-37-214-221

УДК 340.1

В. В. НОВІЦЬКИЙ,

доктор філософії в галузі права,
докторант Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України*
ORCID: 0000-0002-8929-4468

ЮРИДИЧНА ДИСКРЕЦІЯ В МЕЖАХ ПРАВАЗАСТОСОВНОЇ ПРАКТИКИ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ НА ПРИКЛАДІ НІМЕЧЧИНИ ТА ФРАНЦІЇ

У статті досліджено інститут юридичної дискреції через призму обсягу судового контролю за реалізацією меж дискреційних повноважень з боку органів державної, виконавчої і судової влади за допомогою правозастосовного досвіду країн Європейського Союзу, а саме, Федеративної Республіки Німеччини та Франції. У цьому випадку обрані країни для дискреційного аналізу фактично виконують роль представників окремих груп правових систем, які відзначаються повним та адміністративно гнучким судовим контролем. Проблематику судового контролю за виконанням дискреційних повноважень органами публічної влади було досліджено з точки зору теорії права та практичної юриспруденції за допомогою конкретних кейсів з судової практики ФРН.

Ключові слова: права людини, принципи права, верховенство права, юридична дискреція, дискреційні повноваження, судовий контроль, органи державної влади, рішення суду, межі дискреційних повноважень, закон.

Novitskyi Vladyslav. Legal discretion within the framework of the law enforcement practice of the European Union countries on the example of Germany and France

The article examines the institution of legal discretion through the prism of the scope of judicial control over the implementation of the limits of discretionary powers by state, executive and judicial authorities through the law enforcement experience of the countries of the European Union, namely, the Federal Republic of Germany and France. In this case, the countries selected for discretionary analysis actually serve as representatives of separate groups of legal systems that are characterized by complete and administratively flexible judicial control. The issue of judicial control over the exercise of discretionary powers by public authorities was examined from the perspective of legal theory and practical jurisprudence using specific cases from German judicial practice.

Keywords: human rights, principles of law, rule of law, legal discretion, discretionary powers, judicial review, state authorities, court decisions, limits of discretionary powers, law.

* **Novitskyi Vladyslav**, Doctor of Philosophy in Law, Doctoral Student

Вступ. Актуальні питання юридичної дискреції мають інтернаціональну природу, оскільки вони прямо та безпосередньо стосуються процесу прийняття управлінських рішень, які мають своє правозастосовне призначення в різних сферах суспільних відносин за допомогою таких основоположних принципів загальної теорії держави і права, як: верховенство права, законності, пропорційності, рівності та недискримінації, а також специфіки тієї або іншої правової системи. Удосконалення механізмів законодавчого унормування проблемних аспектів охорони та захисту прав людини через призму важелів впливу на процеси ефективного управління; компетентності, неупередженості, об'єктивності чиновників, які виконують дискреційні повноваження у зв'язку з реалізацією своїх посадових обов'язків; протидії і мінімізації випадків зловживання владою, службовими повноваженнями з боку чиновників. Зокрема, йдеться про перевищення меж дискреційних повноважень, є одним із першочергових пріоритетів для державного управління кожної країни світу, яка функціонує на основоположних засадах державотворення, а саме: верховенства права, конституціоналізму та демократії.

У цьому випадку предметна доктрина права представлена доробком правників і судовою практикою конституційних, адміністративних судів країн Європейського Союзу, а також цілим комплексом нормативно-правових актів, а саме це: Резолюція Комітету Міністрів Ради Європи (77)31 про захист особи стосовно актів адміністративної влади від 28 вересня 1977 року¹, Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № R (80) щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами від 11 березня 1980 року², Рекомендація (2007)7 Комітету Міністрів про належне адміністрування від 20 червня 2007 року³, які регулюють питання юридичної дискреції, за своєю функціональною природою належать до сфери відання адміністративного управління, але при цьому кожний його складник заснований на зазначених принципах права. Такий симбіоз дискреційно-адміністративного характеру суспільних відносин і принципів теорії держави і права є основою нашого наукового інтересу при дослідженні інституту юридичної дискреції в Україні, а також за правозастосовною практикою інших країн світу, зокрема, йдеться про країни Європейського Союзу.

Огляд літератури. Свого часу досліджувались такі актуальні питання обраної проблематики наукового пошуку, як межі інституту юридичної дискреції, у контексті національного та міжнародного законодавства. Питанням судового контролю за реалізацією органами державної влади їхніх дискреційних повноважень приділяли увагу такі науковці, як: М. Рісний, Т. Мартянова, О. Губська, В. Тимошук, К. Вольфганг, Х. Крістіан, В. Берч, Ю. Бисага, А. Ютака, К. Ернст, Едіт Целлер, Р. Куйбіда, Р. Мельник. Проте, враховуючи інтеграційні прагнення України, масштабування функціонального значення судової практики як одного із дієвих механізмів і гарантів охорони та захисту прав людини, а також стійкий взаємозв'язок інституту юридичної дискреції з фундаментальними принципами теорії держави і права, додаткового дослі-

дження потребує проблематика міжнародного досвіду судового контролю за реалізацією органами державної влади відповідних дискреційних повноважень.

Постановка проблеми дослідження. Інститут юридичної дискреції за своїм функціональним призначенням охоплює не простий симбіоз актуальних питань реалізації дискреційних повноважень органів державної влади, які взаємозв'язані з безпосереднім процесом охорони та захисту прав людини крізь призму основоположних принципів права. У цьому випадку, щоб системно дослідити такий доволі складний правозастосовний механізм регулювання суспільних відносин, як судовий контроль за реалізацією чиновниками публічних органів влади своїх дискреційних повноважень, у обов'язковому порядку для сприяння гармонізації на внутрішньодержавному рівні доктринального та суддівського правозастосування необхідно звернутись до міжнародного досвіду правового упорядкування такого роду питань.

Мета дослідження головним чином полягає в дослідницькій необхідності проаналізувати досвід функціонування інституту юридичної дискреції за прикладом країн Європейського Союзу. Зокрема, йдеться про Федеративну Республіку Німеччини та Францію як представників окремих груп країн з різним обсягом судового контролю за реалізацією дискреційного функціоналу з боку публічних органів державного управління крізь призму прав людини і фундаментальних принципів права.

Виклад основного матеріалу. Загалом є дві окремі групи правових систем, що відрізняються обсягом судового контролю за реалізацією дискреції адміністративних органів. У першій групі правових систем діє принцип повного судового контролю. Це здебільшого країни німецької правової традиції. У діяльності судів Німеччини перевіряються такі обставини, які виникають при виконанні публічною адміністрацією владних управлінських функцій: 1) перевищення меж вільного розсуду; 2) незастосування вільного розсуду, коли це було потрібно за законом; 3) помилкове застосування розсуду (коли адміністративний орган не керується цілями наданого повноваження чи виходить у процесі прийняття рішення з обставин, що не стосуються справи); 4) порушення основних прав і загальних конституційних принципів при прийнятті акта, зокрема у межах розсуду (насамперед принципу пропорційності). Судовий перегляд також пов'язаний з відмежуванням дискреції від застосування невизначених юридичних понять⁴. Зауважимо, що правозастосовна практика відноситься до країн, які застосовують німецьке право, правові системи таких держав, як: Німеччина, Австрія, Ліхтенштейн, Швейцарія та частково Бельгія і Люксембург.

Конституційною основою для реалізації дискреції адміністративним органом є ч. 4 ст. 19 Основного закону ФРН про принципи ефективного судового захисту та принцип законності (діє «на підставі» законів)⁵. Враховуючи функціональне призначення зазначених принципів німецького права, простежується прямий і безпосередній зв'язок між інститутом юридичної дискреції

та однією із фундаментальних основ теорії держави і права, а саме, йдеться про основоположні принципи права. У цьому випадку Конституція Федеративної Республіки Німеччина закріплює судовий контроль, зокрема за дискреційними повноваженнями органів державної влади, через правові механізми відповідної норми права, яку законодавець сформулював так: «Якщо права особи порушуються органами державної влади, вона має право звернутися до суду. Якщо не встановлено іншої юрисдикції, доступними є звичайні суди»⁶. Такий засіб юридичного захисту гарантує для кожного громадянина ФРН, у контексті юридичної дискреції, право звернутись до суду за захистом своїх законних прав у випадку незаконних дій або прийнятих рішень з боку чиновників органів державної влади та місцевого самоврядування.

У контексті цього дослідження необхідно звернути увагу на правозастосовну практику інституту юридичної дискреції в судах ФРН. Конституційний суд Федеративної Республіки Німеччини визнав неконституційними закони, які делегують дискреційні повноваження, не надаючи вказівок щодо їх здійснення. В одній справі, яка була розглянута 10 липня 1958 року, спеціальний законодавчий акт урегульовував питання посадки виноградних пагонів шляхом оформлення відповідних офіційних дозволів, але водночас не було зазначено умов, за яких цей дозвіл мав бути виданий. Подібний результат був досягнутий у 1966 році стосовно закону, який вирішував питання збору публічних коштів через правовий механізм спеціального дозволу, не уточнюючи умов, за яких цей дозвіл мав бути виданий»⁷. На нашу думку, згадані конституційні рішення суду демонструють нам практичне значення одних із фундаментальних засад інституту юридичної дискреції, а саме йдеться про нормативне закріплення обсягу та меж дискреційних повноважень чиновників державних органів влади.

Вважаємо, що для кращого й результативнішого усвідомлення функціонального значення інституту юридичної дискреції в Федеративній Республіці Німеччина окремого дослідження потребують одні з ключових дискреційних положень судової практики Конституційного суду ФРН за допомогою таких його рішень, як:

1) Рішення Федерального конституційного суду від 10 липня 1958 року, в якому слід звернути увагу на таке положення: «Правове регулювання, яке повністю залишає сферу обмеження основоположних прав людини і громадянина на розсуд адміністративних органів, порушує принципи верховенства права»⁸. У цьому випадку науковий і практичний аналіз зазначеної позиції Конституційного суду ФРН свідчить про те, що такий підхід з відповідною аргументацією є однаково актуальний для дискреційної практики ФРН та України;

2) Рішення Федерального конституційного суду від 5 серпня 1966 року (BVerfGE 20, 150 – Закон про збір) також містить дискреційні норми права, які потребують окремої уваги, а саме, йдеться про такі ключові положення судової практики:

– законодавець ФРН у Законі про збір закріплював такі норми: «Органи влади мають широкі права контролю над асоціаціями, фондами, установами, іншими компаніями та особами, які проводять публічний збір коштів, або подібний до збору захід (організатори збору). *Органи влади мають право на свій розсуд*: контролювати збір коштів; розпускати установу (організація, яка займається збором публічних коштів. – *Ред.*); вирішувати питання використання активів або коштів такої організації»⁹. Практична цінність і предмет розгляду Федеральним конституційним судом цього законодавчого положення головним чином знаходить своє призначення в нормативному закріпленні з боку законодавця для органів влади предмета їхнього владного втручання та меж дискреційних повноважень;

– законодавчий орган влади сам повинен визначити сферу прав, які відкриті для втручання держави у здійсненні основних прав і не залишати дане питання на розсуд адміністративного органу. Закон повинен суттєво регулювати діяльність адміністрації. Якщо законодавчий орган вважає за необхідне запровадити процедури отримання тих або інших дозволів для реалізації основних прав громадян, то в такому випадку саме законодавча норма права повинна визначати передумови для надання такого дозволу та підстави для його відмови⁹. Потрібно особливо звернути увагу на те, що будь-яка адміністративна процедура або дозвіл – це «ключ» до реалізації громадянином свого законного права, а відтак, порядок, умови та підстави його дієвого застосування повинні бути чітко визначені законодавцем, а не залежати від «нерегульованого розсуду» конкретного чиновника органу влади;

– Федеральний конституційний суд у своїх висновках також посиляється на Рішення Федерального адміністративного суду від 28 вересня 1965 року в частині визнання часового обмеження, яке встановлене на *розсуд органів влади* для діяльності зі збору коштів, несумісним з основоположним правом на вільну благодійну діяльність, за умови, що мета даних обмежень – це контроль системи збору коштів з боку органів влади⁹. У цьому контексті фундаментальним є правило, відповідно до якого будь-яке обмеження прав людини має відповідати таким критеріям, як: відповідність принципам права; конституційність; законність; правомірність, співрозмірність і забезпечення для кожного громадянина права на оскарження таких обмежень і захист своїх законних прав, свобод та інтересів.

Конституційний суд ФРН згадані законодавчі акти від 10 липня 1958 року та від 5 серпня 1966 року визнав такими, що порушують і не відповідають ч. 1 ст. 80 Конституції ФРН, яка передбачає, що федеральний уряд, федеральний міністр або уряди земель можуть бути уповноважені законом видавати правові постанови. Зміст, мета та обсяг наданих повноважень повинні бути визначені в законі. Правова підстава повинна бути зазначена в постанові. Якщо закон передбачає можливість подальшого делегування повноважень, делегування повноважень вимагає юридичної постанови⁶. У цьому випадку законодавець на конституційному рівні закріпив диспозитивну норму права,

яка врегульовує процедуру адміністративно-дискреційного правозастосування у сфері прийняття управлінських рішень чиновниками органів державної влади та місцевого самоврядування.

Друга група держав у питанні меж судового контролю в контексті реалізації функцій юридичної дискреції публічними органами влади визнає доволі широку адміністративну гнучкість, як на рівні фактів, так і на рівні юридичних наслідків, дотримуючись основного принципу: як правило, суддя не замінює й не повинен замінювати адміністративний орган. Цей підхід передусім спрямований на об'єктивний судовий перегляд і тому застосовується в системах, які зосереджуються на об'єктивному юридичному аналізі (на противагу судовому перегляду на основі суб'єктивних прав, тобто німецькому підходу)⁴. Йдеться про те, що в цьому праворозумінні суддя працює з предметом судового розгляду у формі дискреційних рішень публічних органів влади через призму їх фахового аналізу та відповідної юридичної оцінки, а не ухвалення певних постанов, які будуть спрямовані на будь-яку зміну управлінського рішення представників чиновницького апарату.

На розвиток думки зупинимось дещо конкретніше на французькій моделі судової та адміністративно-управлінської дискреції. У цьому випадку рішення державного органу може бути визнано судом неправомірним (межі судової перевірки) у випадку: некомпетентності, яка має вияв передусім у прийнятті акта не тим органом, який повинен був його прийняти, на порушення повноважень законодавчої і судової влади шляхом вторгнення у сферу їх повноважень, в узурпації влади; порушення закону; незаконності або відсутності мотивів; незаконності мети у формі перевищення влади (зловживання владою); порушення форми або процедури прийняття адміністративного акта. Проте суддя у випадку визнання дій державного органу незаконними не може зобов'язати вчинити його певні дії. Так, суддя може скасувати адміністративне рішення, оштрафувати винну особу, призначити компенсацію, але не може зобов'язати адміністрацію поновити особу в посаді, звільнити будинок тощо. Французька доктрина щодо дискреції не обмежується рівнем юридичних наслідків (але включає рівень юридичних фактів)⁵. Дискреційні межі судді простежуються у справедливій сатисфакції тих обставин, що те чи інше управлінське рішення чиновників, за визначених законодавцем умов, є протизаконним та ухвалює рішення, спрямоване на часткове відновлення «статусу-кво» без втручання у професійні і дискреційні повноваження посадових осіб публічного органу влади в контексті затвердження ними тих чи інших владно-посадових актів.

Висновки. Дослідивши проблематику обсягу судового контролю за реалізацією меж дискреційних повноважень з боку публічних органів влади на прикладах судової практики Німеччини та Франції, потрібно особливо наголосити на тому, що головним завданням, результатом ефективності цього процесу є юридична гарантія забезпечення охорони, захисту, а також відновлення прав людини і громадянина у випадку їхнього протиправного пору-

шення, оскарження або невизнання. На нашу думку, порівнявши підхід повного та гнучкого судового контролю за дискреційними повноваженнями чиновників у процесі прийняття ними управлінських рішень, важливим і необхідним результатом судового провадження для конкретного громадянина буде судові рішення, з якого чітко можна зрозуміти, у чому суть дискреційних порушень державного органу влади та яким чином потрібно відновити порушені права людини.

Проаналізований судово-дискреційний досвід ФРН і Франції на цілком практичних прикладах демонструє дійсно фундаментальне значення принципів права, зокрема, для інституту юридичної дискреції. Принципи права – це першооснова та сформований за довгі роки, десятиліття правозастосовної традиції цілий комплекс умов, правничих інструментів, юридичних запобіжників на протидію різним правотворчим ризикам, напрацьованих механізмів стримування і протидія, які за своєю природою покликані захищати людину, її права, честь, гідність та ділову репутацію. Саме тому так важливо приділяти увагу відповідності дискреційних повноважень органів державної, виконавчої, судової влади та їхніх чиновників таким принципам права, як: верховенство права, законності, співрозмірності обмеження прав людини і громадянина, взаємна відповідальність особи і держави тощо.

1. Резолюція Комітету Міністрів Ради Європи (77)31 про захист особи стосовно актив адміністративної влади. URL: <https://rm.coe.int/16804dec56> 2. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № R (80)2 щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами від 11 березня 1980 р. URL: https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/rada_yevropy_rekomendaciya_r_80_2_3.pdf 3. Рекомендація (2007)7 Комітету Міністрів про належне адміністрування від 20 червня 2007 р. URL: <https://rm.coe.int/cmrec-2007-7-of-the-cm-to-ms-on-good-administration/16809f007c> 4. Губська О. Дискреція та її межі: що говорить про це національне та міжнародне законодавство. *Судово-юридична газета*. 2020. 14 грудня. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/1050270> 5. Целлер Е., Куйбіда Р., Мельник Р. Дискреція адміністративних органів і судовий контроль за її реалізацією. Вересень 2020. URL: https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/sud4857/zvit_dyskreicii.pdf 6. Конституція Федеративної Республіки Німеччина. *Офіційний сайт Німецького Бундестагу*. URL: <https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz> 7. Ernst K. Pakusche. The Use of Discretion in German Law. The University of Chicago Law Review. URL: <https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3895&context=uclrev> 8. Рішення Федерального конституційного суду від 10 липня 1958 р. *Сайт Федерального конституційного суду*. URL: <https://opiniojuris.de/entscheidung/1019> 9. Рішення Федерального конституційного суду від 5 серпня 1966 р. у справі про неконституційність Закону ФРН про регулювання публічних зборів та подібних до зборів заходів (Закон про збори). *Сайт Федерального конституційного суду*. URL: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv020150.html>

References

1. Rezoliutsiia Komitetu Ministriv Rady Yevropy (77)31 pro zakhyst osoby stosovno aktiv administrativnoi vlady. URL: <https://rm.coe.int/16804dec56> 2. Rekomendatsiia Komitetu Ministriv Rady Yevropy № R (80)2 shchodo zdiisnennia dyskretsiinykh

povnovazhen administratyvnymy orhanamy vid 11 bereznia 1980 roku. URL: https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/rada_yevropy_rekomendaciya_r_80_2_3.pdf

3. Rekomendatsiia (2007)7 Komitetu ministriv pro nalezhne administruvannia vid 20 chervnia 2007 roku. URL: <https://rm.coe.int/cmrec-2007-7-of-the-cm-to-ms-on-good-administration/16809f007c>

4. Hubska O. Dyskretsiia ta yii mezhi: shcho hovoryt pro tse natsionalne ta mizhnarodne zakonodavstvo. *Sudovo-yurydychna hazeta*, 2020 rik, 14 hrudnia. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/1050270> (in Ukr.).

5. Tseller E., Kuibida R., Melnyk R. Dyskretsiia administratyvnykh orhaniv i sudovy kontrol za yii realizatsiiei. veresen 2020. URL: https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/sud4857/zvit_dyskrecciia.pdf (in Ukr.).

6. Konstytutsiia Federatyvnoi Respubliky Nimechchyna. *Ofitsiinyi sait Nimetskoho Bundestaha*. URL: <https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz>

7. Ernst K. Pakusche. The Use of Discretion in German Law. The University of Chicago Law Review. URL: <https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3895&context=uclrev>

8. Rishennia Federalnoho konstytutsiinoho sudu vid 10 lypnia 1958 roku. *Sait Federalnoho konstytutsiinoho suda*. URL: <https://opiniojuris.de/entscheidung/1019>

9. Rishennia Federalnoho konstytutsiinoho sudu vid 5 serpnia 1966 u spravi pro nekonstytutsiunist Zakonu FRN Pro rehuliuвання publicznykh zboriv ta podobnykh do zboriv zakhodiv (Zakon pro zbory). *Sait Federalnoho konstytutsiinoho sudu*. URL: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv020150.html>

Novitskyi Vladyslav. Legal discretion within the framework of the law enforcement practice of the European Union countries on the example of Germany and France

The author of the article primarily draws attention to the international nature of current issues of legal discretion, since they are directly related to the process of making managerial decisions, which is equally important for any legal system and country. In addition, the specifics of such relationships and correspondences as: the rule of law, legality, proportionality, equality and non-discrimination; acts of administrative regulation and the aforementioned principles of the theory of state and law; current issues of legal discretion and the specifics of the specific legal system in which it finds its law enforcement application.

In the article, through the decisions of the Constitutional Court of the Federal Republic of Germany of July 10, 1958 and of August 5, 1966, as well as the Decision of the Federal Administrative Court of September 28, 1965 particularly important aspects of the chosen topic were investigated, in particular, it concerns the limits and scope of discretionary powers of state authorities and their compliance with the principle of the rule of law. Using the discretionary and law enforcement experience of Germany and France, a comparison was actually made of two principles of judicial control in the context of legal discretion, namely, the principle of full and administratively flexible judicial control over the exercise of discretionary powers by public authorities.

Keywords: human rights, principles of law, rule of law, legal discretion, discretionary powers, judicial review, state authorities, court decisions, limits of discretionary powers, law.

Дата першого надходження рукопису до видання: 02.12.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 03.03.2026

Дата публікації: 24.03.2026