

М. В. Шевченко, доктор філософії з права,
старший викладач кафедри публічного та приватного права
Університету митної справи та фінансів

Н. Ю. Кантор, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного та інформаційного права
Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної
освіти Національного університету «Львівська політехніка»

НАГЛЯД (КОНТРОЛЬ) ЗА ВИКОНАННЯМ ДЕЛЕГОВАНИХ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ З БОКУ СУБ'ЄКТА ЇХ ДЕЛЕГУВАННЯ: ДОСВІД УКРАЇНИ ТА ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВ

У статті обґрунтовується, що у ході реалізації заходів публічного нагляду (контролю) за виконанням делегованих повноважень перевіряється її правомірність та ефективність. Межі предмета контролю правомірності виконання делегованих повноважень, незалежно від того, чи є вони дискреційними, окреслюються загальними вимогами до діяльності суб'єкта владних повноважень на виконання його владних управлінських функцій. Оцінювання ефективності виконання делегованих повноважень (для визначення рівня позитивного впливу делегування відповідних повноважень на якість їх виконання) має ґрунтуватись на критеріях ефективності цієї діяльності, які були затверджені суб'єктом делегування повноважень та обов'язок дотримуватись яких взяв на себе суб'єкт з делегованими повноваженнями.

Форми та методи публічного нагляду (контролю) за виконанням делегованих повноважень можуть включати моніторинг діяльності відповідного суб'єкта з делегованими повноваженнями, направлення запитів про надання інформації та документів щодо результатів його діяльності, проведення планових, позапланових та фактичних перевірок діяльності суб'єкта з делегованими повноваженнями, а також інший інструментарій, який використовується у випадках та у межах, що встановлені законодавством та/або адміністративним актом (договором) про делегування повноважень. Наслідками публічного нагляду (контролю) за виконанням делегованих повноважень може бути видання розпорядчих документів щодо усунення порушень, заходи оперативного реагування (витребування адміністративних справ у суб'єкта з делегованими повноваженнями, перегляд його нормативно-правових та/або адміністративних актів тощо), а також порушення питання про повернення делегованих повноважень суб'єкту їх делегування та/або притягнення посадових осіб суб'єкта з делегованими повноваженнями до відповідальності у випадках, що встановлені законодавством та/або адміністративним актом (договором) про делегування повноважень.

Ключові слова: делеговані повноваження, заходи реагування на порушення правил виконання делегованих повноважень, предмета контролю правомірності та ефективності виконання делегованих повноважень, форми та методи публічного нагляду (контролю) за виконанням делегованих повноважень.

M. V. Shevchenko, N. Yu. Kantor. Legal framework for the delegator to supervise (control) the exercise of delegated powers: experience from Ukraine and other countries

The article shows the experience of Ukraine and other states relating to legal regulation of the main issues of oversight (control) over the execution of delegated powers by the delegator. The research gives rise to a conclusion that in the course of carrying out measures of public oversight (control) over the execution of delegated powers, its lawfulness and effectiveness are checked. The boundaries of the subject matter of these measures, regardless of the fact that delegated powers are discretionary, are outlined in the general requirements for the activities of public authorities. The assessment of effectiveness of the execution of delegated powers (to determine the level of positive impact of the delegation of relevant powers on the quality of public administration in respective area) should be based on the criteria for the effectiveness of this activity that are approved by the delegator and are assumed by the delegatee to comply with.

The author, moreover, substantiates that forms and methods of public oversight (control) over the execution of delegated powers may include monitoring the activities of the relevant entity with delegated powers, sending requests for information and documents regarding the results of its activities, conducting scheduled, unscheduled and actual inspections of the activities of the entity with delegated powers, as well as other tools used in cases and within the limits established by legislation and/or an administrative act (agreement) on delegation of powers. The consequences of public supervision (control) over the implementation of delegated powers may take form of the issuance of administrative documents to eliminate violations, prompt response measures (requesting administrative cases from the entity with delegated powers, reviewing its regulatory and/or administrative acts, etc.), as well as raising the issue of returning delegated powers to the entity delegating them and/or holding officials of the entity with delegated powers accountable in cases established by law and/or an administrative act (contract) on the delegation of powers.

Key words: delegated powers, forms and methods of public supervision (control) over the exercise of delegated power; measures in response to violations of the rules for the exercise of delegated powers, subject matter of control over the lawfulness and effectiveness of the exercise of delegated powers.

Постановка проблеми. Делегування повноважень є все більш поширеною практикою перерозподілу публічної влади, яка покликана підвищити ефективність публічного адміністрування шляхом оптимізації організаційних основ виконання відповідних владних повноважень. При цьому, все більш послідовно реалізується у положеннях законодавства про делегування повноважень, а також все більш усталеною позицією у науковій думці є позиція щодо того, що делеговані повноваження не вилучаються зі сфери компетенції та, відповідно, зони відповідальності державних органів та органів місцевого самоврядування, які їх делегували. З цього випливає те, що на них покладається обов'язок забезпечити належне виконання повноважень, які вони делегували, та відповідні органи влади не звільняються від відповідальності за стан та наслідки виконання делегованих ними повноважень. Основою положеною частиною заходів забезпечення повноважень правомірності та належного рівня ефективності виконання делегованих повноважень є заходи публічного нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів з делегованими повноваженнями. Однак, незважаючи на необхідність обов'язкового запровадження цих заходів у законодавчу основу делегування повноважень та/або адміністративні акти чи адміністративні договори про делегування повноважень, цим заходам у науковій літературі приділяється недостатньо уваги, наслідком чого є відсутність цілісного наукового бачення концепції публічного контролю за виконанням делегованих повноважень.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Ознайомившись з науковою літературою з тематики контролю за виконанням делегованих повноважень, можемо констатувати, що у науці адміністративного права виділяється окрема група адміністративно-відносин, що складаються у зв'язку з делегуванням владних повноважень. Йдеться про відносини щодо контролю суб'єкта делегування та громадянського суспільства за реалізацією делегованих повноважень. У межах цієї групи відносин, за слушним зауваженням О. І. Бедного, застосовуються методи, форми та процедури, за допомогою яких суб'єкт делегування та інститути громадянського суспільства можуть визначити стан реалізації делегованих повноважень, кількісні та якісні параметри динаміки суспільних відносин у сфері, де здійснюється делегування повноважень. Визначаються й необхідні засоби впливу у разі відхилення від встановлених вимог під час реалізації делегованих повноважень [1, с. 29-30]. Окреслюється у науковій літературі й проблематика правового регулювання та практичної реалізації інструментарію контролю за виконанням делегованих повноважень. У цьому зв'язку, зокрема, А. Г. Зінченко звернула увагу на те, що через систему делегованих повноважень державна влада може контролювати та тиснути на органи місцевого самоврядування [3]. Предмет, заходи та правові наслідки контролю за виконанням делегованих повноважень у законодавстві широкого кола зарубіжних висвітлені у праці Х. Вайсман [2]. Водночас, основні питання нагляду (контролю) за виконанням делегованих владних повноважень залишаються дослідженими недостатньо ґрунтовно та всебічно, що не сприяє формуванню належного наукового підґрунтя для належного законодавчого регулювання цього процесу.

Мета дослідження – висвітлити досвід України та зарубіжних держав щодо правового регулювання основних питань нагляду (контролю) за виконанням делегованих владних повноважень з боку суб'єкта їх делегування.

Виклад основного матеріалу. Перш за все, висвітливо законодавчі підходи до визначення основних засад та інструментарію публічного нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів з делегованими повноваженнями.

У правовій основі делегування повноважень неодмінно на розвиток положень щодо обов'язку суб'єкта делегування повноважень контролювати належність їх виконання обов'язково закріплюється інструментарій для виконання ним цього обов'язку.

Так, у ч. 10 ст. 27А Закону Австралії про тлумачення правових актів установлено, що делегування повноважень чи функцій не звільняє відповідний державний орган чи посадову особу, яка їх делегувала, від обов'язку гарантувати належне виконання відповідного повноваження чи функції [4]. Європейська доктрина делегованих повноважень також передбачає установлення правил виконання делегованих повноважень суб'єктом їх делегування із забезпеченням їх дотримання заходами нагляду (контролю) з його боку [5, с. 43]. Зокрема, у ч. 1 ст. 2 Закону України «Про охорону прав на промислові зразки» йдеться про те, що до повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері інтелектуальної власності (Міністерства економіки України) як суб'єкта делегування повноважень, належить здійснення контролю за дотриманням «Українським національним офісом інтелектуальної власності та інновацій» як національним органом інтелектуальної власності (НОІВ) законодавства у сфері інтелектуальної власності, використанням надходжень від справляння зборів за дії, пов'язані з охороною прав на об'єкти інтелектуальної власності [6].

Предмет контролю за виконанням делегованих повноважень є двовимірним. Насамперед, у ході здійснення заходів адміністративного (публічного) нагляду (контролю) та заходів громадського контролю за цією діяльністю перевіряється її правомірність. Крім того, має оцінюватись її ефективність, адже повноваження делегуються для підвищення рівня якості публічного адміністрування, а не лише формального дотримання вимог законодавства.

Межі предмета контролю правомірності виконання делегованих повноважень, незалежно від того, чи є вони дискреційними, окреслюються загальними вимогами до діяльності суб'єкта владних повноважень на

виконання його владних управлінських функцій. Ці вимоги викладені у законодавстві України про адміністративне судочинство, у якому указано на те, що у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони:

- 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України;
- 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано (визначається законом або впливає з його положень);
- 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії);
- 4) безсторонньо (неупереджено);
- 5) добросовісно;
- 6) розсудливо, тобто керуючись здоровим глуздом, логікою та загальноприйнятими нормами моралі з дотриманням вимог законодавства та не допускаючи безглуздих/іраціональних рішень, дій, бездіяльності: а) які не можна пояснити різницею професійних поглядів або особливим досвідом суб'єкта владних повноважень; б) яких жоден суб'єкт владних повноважень не міг би допустити, діючи добросовісно та відповідно до здорового глузду (розумно);
- 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 і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія);
- 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку, яким є найкоротший строк, достатній для здійснення адміністративного провадження (ч. 2 ст. 2 КАС України, ч. 2 ст. 10, ч. 3 ст. 11 Закону України «Про адміністративну процедуру», рішення Верховного Суду від 1 липня 2024 р. у справі № 990/329/23) [7; 8; 9].

Оцінювання ефективності виконання делегованих повноважень має ґрунтуватись на критеріях ефективності цієї діяльності, які були затверджені суб'єктом делегування повноважень та обов'язок дотримуватись яких взяв на себе суб'єкт з делегованими повноваженнями.

Окреслюючи заходи перевірки діяльності суб'єктів з делегованими повноваженнями, насамперед, звернемо увагу на те, що американська практика регулювання питань забезпечення належного здійснення делегованих повноважень показує, що федеральні органи нерідко делеguють повноваження з визначенням підстав для втручання у діяльність суб'єктів з делегованими повноваженнями у тій чи іншій формі. Може йтися про, витребування адміністративних справ у суб'єкта з делегованими повноваженнями, якщо він виконує їх неналежним чином; перегляд нормативно-правових та/або адміністративних актів суб'єкта з делегованими повноваженнями, у тому числі про застосування заходів відповідальності до учасника відповідних правовідносин [2, с. 22, 25]. Більше того, делегована функція або повноваження у виняткових винятках може виконуватись суб'єктом делегування (ч. 10 ст. 27А Закону Австралії про тлумачення правових актів) [4].

Прикладом комплексного інструментарію контролю за виконанням делегованих повноважень є той, що закріплений положеннями законодавства України про порядок контролю (моніторингу) здійснення визнаними організаціями у сфері торговельного мореплавства делегованих їм повноважень.

Адміністрація судноплавства здійснює контроль (моніторинг) за відповідністю визнаної організації вимогам (критеріям) її визнання та виконанням нею зобов'язань за двосторонньою угодою. Контроль (моніторинг) здійснюється відповідно до умов двосторонніх угод. У рамках контролю (моніторингу) здійснення визнаними організаціями у сфері торговельного мореплавства делегованих їм повноважень Адміністрація судноплавства має повноваження:

- отримувати за письмовим запитом документи та відомості, що стосуються діяльності визнаної організації відповідно до двосторонньої угоди;
- відвідувати службові приміщення визнаної організації;
- проводити планові та позапланові перевірки визнаної організації (перевірки документації системи управління якістю, внутрішніх інструкцій, циркулярів, настанов та документації, що стосується українських суден);
- проводити вибіркові перевірки українських суден, що знаходяться під наглядом визнаної організації, під час здійснення планової або позапланової перевірки визнаної організації (розділ IV Порядку уповноваження класифікаційного товариства (визнаної організації) на здійснення нагляду за виконанням на морських судах вимог, встановлених законодавством України та міжнародними договорами України у сфері торговельного мореплавства, затвердженого Наказом Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України від 10 листопада 2023 року № 1030) [10].

Комплексне законодавче регулювання питань підстав та процедур контролю за виконанням делегованих владних повноважень з боку органів влади, які їх делегували, передбачається й у проекті Закону України «Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» від 1 лютого 2008 р. № 1472. За змістом його положень, зокрема, для проведення контролю суб'єкт права делегування може проводити перевірки діяльності виконавця делегованих повноважень щодо здійснення наданих їм публічно-владних повноважень, призначати уповноважених для постійного спостереження за

здійсненням делегованих повноважень, запитувати й одержувати у певний строк, а при надзвичайних обставинах (стихійні лиха, екологічні катастрофи й ін.) негайно необхідні документи й інформацію про здійснення делегованих повноважень. За підсумками заходів нагляду (контролю) суб'єкт делегування уповноважений припиняти рішення суб'єкта виконання делегованих повноважень. (ст. 28 проекту Закону України «Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування») [11].

Разом з тим, важливо підкреслити й те, що делегування повноважень не має супроводжуватись невиннованим та надмірним втручанням у діяльність суб'єкта з делегованими повноваженнями, оскільки це може негативно позначитись на ефективності виконання цих повноважень та його намірах продовжувати їх виконання.

Висновки і перспективи. Підсумовуючи вищевикладене, можна зазначити, що у ході реалізації заходів публічного нагляду (контролю) за виконанням делегованих повноважень перевіряється її правомірність та ефективність. Межі предмета контролю правомірності виконання делегованих повноважень, незалежно від того, чи є вони дискреційними, окреслюються загальними вимогами до діяльності суб'єкта владних повноважень на виконання його владних управлінських функцій. Зокрема, під час контролю за виконанням делегованих повноважень має перевірятись, чи відповідні рішення, дії та бездіяльність прийняті (вчинені): 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; 2) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 3) розсудливо, тобто керуючись здоровим глуздом, логікою та загальноприйнятими нормами моралі з дотриманням вимог законодавства та не допускаючи безглузвих/іраціональних рішень, дій, бездіяльності: а) які не можна пояснити різницею професійних поглядів або особливим досвідом суб'єкта владних повноважень; б) яких жоден суб'єкт владних повноважень не міг би допустити, діючи добросовісно та відповідно до здорового глузду (розумно); 4) пропорційно. Оцінювання ефективності виконання делегованих повноважень (для визначення рівня позитивного впливу делегування відповідних повноважень на якість їх виконання) має ґрунтуватись на критеріях ефективності цієї діяльності, які були затверджені суб'єктом делегування повноважень та обов'язок дотримуватись яких взяв на себе суб'єкт з делегованими повноваженнями.

Форми та методи публічного нагляду (контролю) за виконанням делегованих повноважень можуть включати моніторинг діяльності відповідного суб'єкта з делегованими повноваженнями, направлення запитів про надання інформації та документів щодо результатів його діяльності, проведення планових, позапланових та фактичних перевірок діяльності суб'єкта з делегованими повноваженнями, а також інший інструментарій, який використовується у випадках та у межах, що встановлені законодавством та/або адміністративним актом (договором) про делегування повноважень. Наслідками публічного нагляду (контролю) за виконанням делегованих повноважень може бути видання розпорядчих документів щодо усунення порушень, заходи оперативного реагування (витребування адміністративних справ у суб'єкта з делегованими повноваженнями, перегляд його нормативно-правових та/або адміністративних актів тощо), а також порушення питання про повернення делегованих повноважень суб'єкту їх делегування та/або притягнення посадових осіб суб'єкта з делегованими повноваженнями до відповідальності у випадках, що встановлені законодавством та/або адміністративним актом (договором) про делегування повноважень.

Список використаних джерел:

1. Бедний О. І. Відносини з делегування повноважень щодо публічного адміністрування як складник предмета адміністративного права. *Актуальні проблеми держави і права*. 2021. Вип. 90. С. 26-31. DOI: 10.32837/apdp.v0i90.3203.
2. Wiseman H. Delegation and dysfunction. *Yale Journal on Regulation*. 2017. Volume 35. Issue 1. pp. 233-291. <https://surl.li/jpzmqw>
3. Зінченко Г. К. Проблеми делегування владних повноважень в Україні на регіональному рівні. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2018. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2018_2_36
4. Acts Interpretation Act of Australia of 1901 No. 2. Status as of 11 December 2024. URL: https://www.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdb/au/legis/cth/consol_act/aia1901230/
5. European Parliamentary Research Service. EU Agencies, Common Approach and Parliamentary Scrutiny. European Implementation Assessment. 2018. URL: <https://surl.li/xfvej>
6. Про охорону прав на промислові зразки: Закон України від 15 грудня 1993 року № 3688-XII. Дата оновлення: 31 грудня 2023 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3688-12#Text>
7. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. Дата оновлення: 19 липня 2024 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
8. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. Дата оновлення: 15 листопада 2024 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
9. Рішення Верховного Суду від 1 липня 2024 року у справі № 990/329/23 про визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акту у частині, визнання протиправними дій. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120112051>

10. Порядок уповноваження класифікаційного товариства (визнаної організації) на здійснення нагляду за виконанням на морських судах вимог, встановлених законодавством України та міжнародними договорами України у сфері торговельного мореплавства, затверджений Наказом Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України від 10 листопада 2023 року № 1030. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0139-24#Text>

11. Проект закону України «Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» від 1 лютого 2008 № 1472. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=1472&skl=7