

УДК 342.9:342.5+352/354

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.02.114>

ОСНОВНІ ЗАСАДИ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВИКОНАННЯ ДЕЛЕГОВАНИХ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРИВАТНИМИ ОСОБАМИ

Шевченко М.В.,

доктор філософії з права,

старший викладач кафедри публічного та приватного права,

Університет митної справи та фінансів

ORCID: 0000-0002-6708-016X

Шевченко М.В. Основні засади правового режиму виконання делегованих владних повноважень приватними особами.

У статті обґрунтовано, що на приватних осіб з делегованими владними повноваженнями поширюються основні процедурні принципи діяльності адміністративних органів, у тому числі щодо необхідності встановлення підстав, форм, строків та інших аспектів порядку реалізації ними дискреційних владних повноважень, а також щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання спеціального порядку розробки та прийняття регуляторних актів, створення умов для здійснення щодо них форм громадського контролю (консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади тощо) та інші загальні обов'язки державних органів та органів місцевого самоврядування. Водночас, приватним особам має забезпечуватись достатня свобода розсуду при обранні форм та методів реалізації владних повноважень для реалізації джерел їх потенціалу підвищувати рівень публічного адміністрування.

При делегуванні повноважень можуть встановлювались спеціальні умови та обмеження їх виконання. Зокрема, такі обмеження нерідко включають можливість виконання приватною особою делегованих повноважень лише за особливих обставин (насамперед, для забезпечення прав та привілеїв особам зі спеціальним статусом, реалізації особливих інструментів публічної політики у відповідній сфері тощо). Спеціальні умови виконання делегованих повноважень можуть передбачати, зокрема, обов'язок суб'єкта з делегованими повноваженнями: 1) погоджувати із суб'єктом делегування повноважень нормативно-правові акти, внутрішні правила та процедури діяльності суб'єкта з делегованими повноваженнями, окремі його адміністративні акти та враховувати рекомендації суб'єкта делегування повноважень щодо змісту цих документів; 2) дотримуватись основ публічної політики у відповідній сфері, що затверджені суб'єктом делегування повноважень, для недопущення погіршення становища фізичних та юридичних осіб порівняно із ситуацією, коли повноваження виконує відповідний державний орган або орган місцевого самоврядування.

Ключові слова: виконання делегованих владних повноважень, громадський контроль, конституційний лад, приватні особи з делегованими владними повноваженнями, регуляторна політика.

Shevchenko M.V. Basic principles of the legal regime of the exercise of delegated powers by private actors.

The author maintains that private actors with delegated powers are subject to the basic principles governing of public authorities. The law shall, in particular, establish grounds, forms, terms and other aspects of the procedure for exercise of discretionary powers of these actors, as well as ways for prevention and settlement of conflicts of interest, compliance with a special procedure for the development and adoption of regulatory acts, creation of conditions for public control over them (consultations with the public on the formation and implementation of state policy, etc.) and other general obligations of state bodies and local self-government bodies. However, private actors are to be provided with sufficient latitude in choosing the forms and methods of exercising their delegated powers to fulfill their potential to raise the quality of public administration in respective area.

The article states that when delegating powers, special conditions and restrictions on their exercise may be set forth. In particular, such restrictions often include the possibility of a private actor to exercise delegated powers only under special circumstances (primarily to ensure the rights and privileges of persons with a special status, to implement special public policy instruments in the relevant area, etc.). Special conditions for exercising delegated powers may include, in particular, the obligation of the entity with delegated powers to: (1) get approval of the delegator of regulatory legal acts, internal

rules and procedures for the activities of the delegatee, its individual administrative acts; adhere to the recommendations of the delegator regarding the content of these documents; (2) rely on the principles of public policy in the respective area, approved by the delegator, in order to prevent the deterioration of standing of individuals and legal entities compared to the situation when the powers are exercised by the public authority.

Key words: constitutional order, exercise of delegated powers, private individuals with delegated powers, public control, regulatory policy.

Постановка проблеми. Основоположне значення як складовий елемент механізму делегування повноважень мають загальні засади та правила діяльності адміністративних органів та приватних осіб з делегованими повноваженнями, а також особливі умови виконання ними делегованих повноважень, які встановлюються у конкретних випадках самостійно суб'єктом делегування повноважень або за його згодою із суб'єктом, який набуває делегованих повноважень (правовий режим виконання делегованих повноважень). Водночас, оскільки у системі законодавства України немає консолідованого нормативно-правового акта з питань делегування владних повноважень, правовий режим виконання делегованих повноважень закріплюється спеціальними нормативно-правовими актами або конкретними рішеннями державних органів або органів місцевого самоврядування про делегування. Нерідко в українській адміністративній практиці зустрічаються й такі випадки, коли делегування повноважень мало місце без підстав для цього у нормативно-правових актах загального або спеціального характеру з подальшим з'ясуванням адміністративною юстицією природи прав та обов'язків відповідних адміністративних органів або приватних осіб як делегованих владних повноважень. На цьому тлі перед науковою спільнотою постає завдання запропонувати основні засади правового режиму виконання делегованих владних повноважень як основи для подальшого законодавчого регулювання питань делегування повноважень та їх виконання. Особливо гострою є ця потреба у контексті делегування владних повноважень приватним особам. Це явище є складним та все більш поширеним в Україні, але як на законодавчому рівні, так й у науковій думці йому приділяється недостатня увага.

Метою дослідження є окреслення основних засад правового режиму виконання делегованих владних повноважень приватними особами.

Стан опрацювання проблематики. Основний внесок у наукове опрацювання питань правового режиму виконання делегованих владних повноважень приватними особами зробили вчені тих держав, у яких вже є усталеною практика залучення суб'єктів господарювання приватного сектору економіки й інститутів громадянського суспільства до формування та/або реалізації публічної політики. На окреме відзначення у цьому зв'язку заслуговують праці Х. Вайсман [1], Дж. Метцгер [2] та Дж. Хілл [3]. У напрацюваннях цих дослідниць розкриваються як загальні аспекти виконання приватними особами функцій держави та місцевого самоврядування, так й спеціальні умови та обмеження при їх виконанні та шляхи урахування при побудові правового режиму виконання делегованих владних повноважень приватними особами їх особливостей як приватних осіб. Ці міркування можуть стати основою для поступу у осмисленні та узагальненні досвіду України та зарубіжних держав щодо правового регулювання питань виконання делегованих владних повноважень приватними особами.

Виклад основного матеріалу. Розпочинаючи дослідження, насамперед, укажемо на те, що правовий режим виконання делегованих владних повноважень має відповідати тим самим конституційним засадам здійснення публічної влади, застосовність яких не залежить від того, чи суб'єктом з делегованими повноваженнями є державний орган, орган місцевого самоврядування або фізична чи юридична особа приватного права.

Зокрема, дослідницький підрозділ Європейського парламенту у цьому зв'язку вказав на те, що обов'язковою умовою делегування повноважень на рівні Європейського Союзу поширення на суб'єкта з делегованими повноваженнями загальних правил її виконання, якими керувався б суб'єкт делегування відповідних повноважень, у тому числі, ті, що стосуються обов'язку обґрунтування прийнятого рішення та судового контролю їх правомірності [4, с. 43].

Ці міркування повною мірою узгоджуються з позицією Національного агентства з питань запобігання корупції, яке наголосило на тому, що корупціогенним фактором є недотримання процедури розроблення, погодження та прийняття нормативно-правових актів органу виконавчої влади, у тому числі обмеження участі фізичних (юридичних) осіб, їх об'єднань у громадському обговоренні. Зокрема, виведення нормативно-правових актів, які мають регуляторний вплив на господарську діяльність, з-під дії Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» унеможливує забезпечення відкритої процедури прийняття відповідних рішень суб'єктами владних повноважень, а також може призвести до порушення прав та інтересів суб'єк-

тів господарювання, громадян та держави [5]. У світлі цього, можна констатувати, що відповідно до вимог статей 5 та 21 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» адміністративний орган або приватна особа з делегованими регуляторними повноваженнями зобов'язана дотримуватись спеціального порядку розробки та прийняття її регуляторних актів, який включає:

- 1) планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів;
- 2) підготовка аналізу регуляторного впливу проекту регуляторного акта;
- 3) оприлюднення проекту та аналізу регуляторного впливу до нього з метою одержання зауважень та пропозицій від фізичних, юридичних осіб, їх об'єднань;
- 4) розгляд таких зауважень та пропозицій з метою їх врахування або вмотивованого відхилення;
- 5) погодження проекту регуляторного акта з Державною регуляторною службою України як з уповноваженим органом у сфері державної регуляторної політики (для суб'єктів з делегованими повноваженнями органів виконавчої влади) або подання проекту регуляторного акта до Державної регуляторної служби України як до уповноваженого органу у сфері державної регуляторної політики для підготовки пропозицій щодо удосконалення проекту відповідно до принципів державної регуляторної політики (для суб'єктів з делегованими повноваженнями органів місцевого самоврядування) [6].

Рівною мірою обов'язковим для адміністративних органів та приватних осіб з делегованими повноваженнями є створення умов для здійснення щодо них інституціалізованих форм громадського контролю.

Зокрема, йдеться про консультації з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Законодавство України передбачає обов'язкове проведення консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які, зокрема, стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян, визначають порядок надання адміністративних послуг та визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління. Результати проведення консультацій з громадськістю враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі (пункти 4, 7, 12 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996) [7].

Разом з тим, застосування конституційних положень про порядок здійснення публічної влади до приватних осіб з делегованими повноваженнями забезпечує конституційність їх виконання, але супроводжується ризиком втручання у приватну ініціативу та автономність відповідних суб'єктів господарювання приватного сектору економіки та інститутів громадянського суспільства, зменшуючи свободу та загрожуючи ефективності їх діяльності, що спрямована на досягнення цілей передання їм владних повноважень [3, с. 178-88]. Інакше кажучи, приватним особам має забезпечуватись достатня свобода розсуду при обранні форм та методів реалізації владних повноважень для реалізації джерел їх потенціалу підвищувати рівень публічного адміністрування.

Виклавши міркування щодо базового складника правового режиму виконання делегованих владних повноважень, звернемо увагу й на те, що цей режим нерідко включає у себе й спеціальні правила виконання тих чи інших владних повноважень.

Так, рішення Президента США про наділення його повноваженнями голови міністерства або іншого державного органу, а також будь-яких посадових осіб у виконавчій гілці влади може передбачати будь-які умови та обмеження, які Президент може вважати доцільними, а також можуть бути відкликані у будь-який час повністю або частково (ст. 301 розділу 3 Кодексу законодавства США) [8].

Наприклад, наукова спільнота вказує на те, що делеговані регуляторні повноваження можуть обмежуватись обов'язком суб'єкта з делегованими повноваженнями подавати розроблені ним регуляторні акти державному/муніципальному регулятору на схвалення, а також можуть обтяжуватись необхідністю дотримуватись основ політики, що затверджені державним/муніципальним регулятором [1, с. 22]. Крім того, за зразком, що міститься у законодавстві Австралії, може бути передбачено, що якщо прийняття рішення або вчинення дії під час виконання делегованого повноваження залежить від узгодження або затвердження відповідного адміністративного акту суб'єктом делегування відповідного повноваження, то такий адміністративний акт набирає чинності після його узгодження або затвердження суб'єктом делегування (ч. 8 ст. 27А Закону Австралії про тлумачення правових актів) [9].

Також, привертають увагу й обмеження у організації та діяльності, що передбачені для «Українського національного офісу інтелектуальної власності та інновацій» як національного органу інтелектуальної власності (НОІВ). Положення ст. 2-1 Закону України «Про охорону прав на промислові зразки» передбачають, що Міністерство економіки України як суб'єкт делегування повноважень:

- здійснює координацію діяльності НОІВ у сфері інтелектуальної власності;
- затверджує статут НОІВ;
- призначає на посаду за результатами відкритого конкурсу та звільняє з посади керівника НОІВ, яким може бути громадянин України, який проживає в Україні останні 5 років, володіє державною мовою та однією з офіційних мов Всесвітньої організації інтелектуальної власності (ВОІВ), має повну вищу юридичну освіту та/або освіту у сфері інтелектуальної власності, стаж роботи у сфері інтелектуальної власності не менш як 10 років та досвід роботи на керівних посадах не менш як 5 років [10].

Для порівняння, на класифікаційне товариство (визнану організацію) у сфері торговельного мореплавства покладається обов'язок, зокрема:

- щорічно оприлюднювати на своєму веб-сайті список суден (register of ships), що перебувають під наглядом;
- розробити та запровадити основу на міжнародних стандартах якості систему управління якістю, яка відповідає вимогам RO Code;
- розробити та запровадити кодекс етики, який включає норми і правила поведінки працівників під час взаємодії у колективі та взаємовідносинах з судовими екіпажами, судовласниками, іншими суб'єктами господарювання та з органами державної влади;
- забезпечити розроблення та впровадження процедур оцінювання якості послуг, що надаються відповідно до внутрішніх правил;
- надати можливість участі Адміністрації судноплавства у розробці своїх правил, керівництв та інших норм та процедур з технічного нагляду за суднами, які мають відношення до виконання делегованих повноважень (розділ II Порядку уповноваження класифікаційного товариства (визнаної організації) на здійснення нагляду за виконанням на морських суднах 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) [11].

Для порівняння, у законодавстві зарубіжних держав спеціальна частина правового режиму виконання делегованих повноважень розробляється з належним ступенем виваженості та деталізації. Зокрема, американське законодавство уповноважує податкову службу (Internal Revenue Service) для зменшення її операційного навантаження укладати договори про стягнення всіх непогашених неактивних податкових зобов'язань з урахуванням умов та обмежень, що визначені законом. Йдеться про те, що приватні колекторські агентства можуть стягувати податковий борг, який відповідає одному або декільком з цих критеріїв:

- 1) податковий борг було знято з активного обліку, оскільки податковій службі бракує ресурсів для його примусового погашення або вона не змогла встановити місцезнаходження платника податків;
- 2) минуло більше третини 10-річного строку давності для стягнення податків;
- 3) стягнення податкового боргу не було доручене працівнику податкової служби;
- 4) минуло більше 365 днів з моменту останнього спілкування між податковою службою та платником податків з питання погашення ним податкового боргу [12].

Водночас, приватні колекторські агентства не допускались до погашення податкового боргу платників податків, які не досягли повноліття, проходили військову службу в зоні бойових дій або щодо які є потерпілими від використання відомостей про них як платників податків у податковому шахрайстві інших осіб. Приватні колекторські агентства не стягують податковий борг, який не є узгодженим у зв'язку з його адміністративним або судовим оскарженням, є предметом кримінального провадження або щодо якого ведуться переговори між платником податків й податковою службою для укладення угоди про податковий компроміс або іншого договору про мирне врегулювання. Також, закон забороняє податковій службі передавати приватним колекторським агентствам податкові борги платників податків, які отримують більшу частину свого доходу від додаткових виплат соціального страхування або виплат соціального страхування на випадок інвалідності, або чий скоригований валовий дохід становить 200 % або менше федерального рівня бідності, що становить 31 200 доларів США для сім'ї з чотирьох осіб у 2024 р. Крім того, закон визначає, що тривалість прострочення сплати податкового боргу має становити більше двох років з дня його виникнення. Нещодавно запроваджені нововведення також передбачають, що платники податків мають право протягом 7 років звернутись до податкової служби за розстрочкою платежу, незважаючи на передання цього боргу приватному колекторському агентству [12].

Висновки. На приватних осіб з делегованими владними повноваженнями поширюються основні процедурні принципи діяльності адміністративних органів, у тому числі щодо необхідності встановлення підстав, форм, строків та інших аспектів порядку реалізації ними дискреційних владних

повноважень, а також щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання спеціального порядку розробки та прийняття регуляторних актів, створення умов для здійснення щодо них форм громадського контролю (консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади тощо) та інші загальні обов'язки державних органів та органів місцевого самоврядування. Водночас, приватним особам має забезпечуватись достатня свобода розсуду при обранні форм та методів реалізації владних повноважень для реалізації джерел їх потенціалу підвищувати рівень публічного адміністрування.

При делегуванні повноважень можуть установлювались спеціальні умови та обмеження їх виконання. Зокрема, такі обмеження нерідко включають можливість виконання приватною особою делегованих повноважень лише за особливих обставин (насамперед, для забезпечення прав та привілеїв особам зі спеціальним статусом, реалізації особливих інструментів публічної політики у відповідній сфері тощо). Спеціальні умови виконання делегованих повноважень можуть передбачати, зокрема, обов'язок суб'єкта з делегованими повноваженнями: 1) погоджувати із суб'єктом делегування повноважень нормативно-правові акти, внутрішні правила та процедури діяльності суб'єкта з делегованими повноваженнями, окремі його адміністративні акти та враховувати рекомендації суб'єкта делегування повноважень щодо змісту цих документів; 2) дотримуватись основ публічної політики у відповідній сфері, що затверджені суб'єктом делегування повноважень, для недопущення погіршення становища фізичних та юридичних осіб порівняно із ситуацією, коли повноваження виконує відповідний державний орган або орган місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Wiseman, H. (2017). Delegation and dysfunction. *Yale Journal on Regulation*, 35, 233–291. URL: https://www.law.berkeley.edu/wp-content/uploads/2019/10/Wiseman_DRAFT_Delegation-and-Dysfunction.pdf.
2. Metzger, G. (2003). Privatization as Delegation. *Columbia Law Review*, 103, 1367–1502. URL: https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/144.
3. Hill, J. (2023). Due Process, Delegation, and Private Veto Power. *Iowa Law Review*, 108, 3, 1199–1245. URL: https://ilr.law.uiowa.edu/sites/ilr.law.uiowa.edu/files/2023-03/A4_Hill_0.pdf
4. European Parliamentary Research Service. (2018). EU Agencies, Common Approach and Parliamentary Scrutiny. European Implementation Assessment. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627131/EPRS_STU\(2018\)627131_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627131/EPRS_STU(2018)627131_EN.pdf).
5. Методологія проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції, затверджено Наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 18 травня 2023 року № 109/23. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0109884-23#Text>.
6. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 року № 1160-IV. Дата оновлення: 24 грудня 2023 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>.
7. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. Дата оновлення: 27 червня 2023 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>.
8. 3 United States Code 301: General authorization to delegate functions; publication of delegations. URL: [https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=\(title:3%20section:301%20edition:prelim\)](https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=(title:3%20section:301%20edition:prelim)).
9. 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.
10. 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>.
11. 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>.
12. Guenther, G. (2024). U.S. Internal Revenue Service's Private Tax Debt Collection Program. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10339/13>.