

- 01.01.2020 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.04.2021 р.).
2. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. Дата оновлення 01.01.2020 р. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.04.2021 р.).
3. Про затвердження Інструкції про порядок розгляду в Службі безпеки України звернень громадян: Наказ Центрального управління СБУ від 10.04.2018 № 532. Дата оновлення 22.05.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0546-18> (дата звернення: 20.04.2021 р.).

Ключові слова: інститут адміністративного права, звернення громадян, вимоги, законність, контроль.

Ключевые слова: институт административного права, обращения граждан, требования, законность, контроль.

Key words: institute of administrative law, citizens' appeals, requirements, legality, control.

БЕДНИЙ ОЛЕГ ІГОРОВИЧ

*Національний університет «Одеська юридична академія»,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права,
кандидат юридичних наук*

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ У ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ В УКРАЇНІ

Публічне адміністрування пов'язане із забезпеченням реалізації публічних (загальних, суспільних) інтересів через постійну, повсякденну діяльність широкого кола суб'єктів, наділених відповідними повноваженнями. Воно охоплює різні напрями діяльності (управлінська, сервісна тощо) та передбачає різний ступінь впливу та втручання суб'єктів адміністрування у діяльність інших осіб. Публічне адміністрування історично розглядалося в основному як сфера реалізації функцій та повноважень органів державної влади (насамперед, виконавчої влади) та органів місцевого самоврядування. Г. В. Атаманчук, аналізуючи найбільш досліджену складову публічного адміністрування – державне управління – звертав увагу, що організаційна структура державного управління підключає до цієї діяльності практично всі органи державної влади і місцевого самоврядування, які в тій чи іншій мірі беруть участь у формуванні та реалізації державно-управлінських впливів [1, с. 200].

С. В. Ківалов та Л. Р. Біла-Тіунова відзначають, що інститут «делегування державних повноважень», не будучи новизною для теорії адміністративного права, тільки останнім часом почав належно формуватися, особливо в плані нормативно-правового забезпечення [2, с. 7]. В. Б. Авер'янов, у свою чергу, звернув увагу, що до предмету адміністративного права входять, зокрема, суспільні відносини, що формуються

у ході реалізації повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та деяким іншим недержавним інституціям [3, с. 71].

Російський вчений Ю.О. Тихомиров відзначив, що державно-правове регулювання економіки включає і механізм публічної участі в комерційній діяльності, при цьому гнучкий вибір форм публічної участі створює для суспільства і корпоративних структур умови і режими ефективної діяльності [4, с. 208]. В.П. Тимошук пропонує як певну альтернативу децентралізації повноважень з надання адміністративних послуг або паралельний напрямок покращення їх якості розглядати і «приватизацію послуг» та/або впровадження конкуренції [5, с. 119].

Німецький дослідник адміністративного комерційного права (нім. *Wirtschaftsverwaltungsrecht*) Рольф Штобер вказує, що делегування прагне децентралізувати публічне адміністрування, позбавити органи публічної влади від надмірних функцій, використовувати приватну ініціативу та менеджерські навички, щоб забезпечити найбільш ефективне використання фінансових ресурсів, технічної та іншої експертизи. Говорячи про механізм делегування, він зазначив, що делегування здійснюється за законом, за адміністративним актом на основі закону або за адміністративно-правовим договором. Заслуговує на увагу позиція автора, згідно з якою делегування повноважень слід відрізнити від виконання публічних завдань в силу так званого обов'язку здійснювати матеріальну або особисту участь на користь органів публічної влади. Суб'єкт господарювання, який бере на себе такі обов'язки, не виконує публічних функцій. Він виконує певні обов'язки, керуючись суспільними інтересами, і тим самим допомагає відповідним органам здійснювати публічне адміністрування [6, с. 343-344].

Таким чином, нерідко делегування повноважень щодо публічного адміністрування розглядається у межах виконавчої гілки державної влади та місцевого самоврядування. В Україні, зокрема, з початку 90-х років були зроблені значні кроки щодо деконцентрації та децентралізації публічних адміністративних функцій. Чинне українське законодавство про місцеве самоврядування та місцеві державні адміністрації містить різні положення щодо здійснення повноважень: а) делегованих органами державної виконавчої влади виконавчим органам місцевих (міських, селищних та сільських) рад; б) делегованих обласними та районними радами відповідним місцевим державним адміністраціям. У той же час, публічне адміністрування або певні пов'язані з ним функції можуть здійснювати інші суб'єкти, які не є органами державної влади чи місцевого самоврядування.

У теперішній час можна звертати увагу на питання, пов'язані з делегуванням повноважень у публічному адмініструванні, які в основному або ігноруються, або лише частково охоплюються чинним українським законодавством, такі як: а) визначення загального кола суб'єктів, які можуть здійснювати делеговані повноваження; б) встановлення загальних та, за необхідності, спеціальних умов для участі таких суб'єктів у здійсненні відповідних повноважень; в) забезпечення

підзвітності, контролю, обміну інформацією при здійсненні делегованих повноважень, а також юридичної відповідальності за порушення при їх здійсненні; г) фінансове та інше ресурсне забезпечення здійснення делегованих повноважень тощо. Однак навіть у законопроекті «Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» [7] не згадуються, наприклад, недержавні структури як суб'єкти, які можуть здійснювати делеговані повноваження органів публічної влади.

Можна спробувати визначити окремі причини, чому українські законодавці до цих пір не визначили набір універсальних правил делегування публічно-владних повноважень (зокрема, щодо публічного адміністрування) суб'єктам, які не є органами публічної влади. По-перше, Конституція України передбачає, що суверенітет народу України здійснюється органами державної влади та органами місцевого самоврядування [8]. Як такі, ці органи утворюють більш-менш ієрархічну систему із внутрішньою підпорядкованістю та координацією. Ті органи публічної влади, які здійснюють публічне адміністрування, підзвітні людям безпосередньо або через представницькі органи влади. Жодного такого рівня підпорядкування та підзвітності широкий громадськості не існує в приватному бізнесі або в некомерційних організаціях (НКО). По-друге, суб'єкти підприємництва та НКО мають певні власні цілі створення та існування. Бізнес працює задля отримання прибутку для своїх власників, тоді як НКО забезпечують задоволення соціальних, культурних, екологічних та інших потреб своїх членів. Вони не зобов'язані діяти в публічних інтересах, оскільки досягнення суспільного блага не є їх основною метою.

Водночас, на нашу думку, наявність наведених вище проблем не перешкоджає науковому осмисленню та законодавчому упорядкуванню делегування повноважень щодо публічного адміністрування недержавним суб'єктам. Перспективними сферами такого делегування можуть вважатися: 1) надання адміністративних послуг, коли за рахунок розширення кола суб'єктів підвищується їх доступність; 2) здійснення окремих публічно-адміністративних функцій саморегульованими організаціями; 3) здійснення окремих контрольно-наглядових функцій представниками фахових громадських об'єднань (наприклад, екологічного спрямування); 4) використання механізму соціального замовлення для надання соціальних послуг тощо.

Підсумовуючи вищенаведене, адміністративно-правові дослідження, нормативне регулювання та практика свідчать про наявні перспективи делегування повноважень у публічному адмініструванні з метою забезпечення дотримання публічних інтересів та створення умов для реалізації відповідних прав фізичних і юридичних осіб.

Список використаної літератури:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций / Г.В. Атаманчук. 3-е изд., доп. – М.: Изд-во ОМЕГА-Л, 2005. 584 с.

2. Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. Адміністративне право України: Навчальний посібник. 5-е вид., перероб. і доп. – Одеса: Фенікс, 2011. 400 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
4. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. М.: Изд-во Тихомирова М.Ю., 2001. 355 с.
5. Тимошук В.П. Адміністративні послуги: проблеми теорії, законодавства і практики в Україні. Адміністративне право і процес. 2014. № 3 (9). Ювілейний. С. 104-120.
6. Штобер, Рольф. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок = Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht. Grundlagen des Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrechts, des Weltwirtschafts und Binnenmarktrechts; пер. с нем. М.: Волтерс Клувер, 2008. 400 с.
7. Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: Проект Закону України від 01.02.2008 р. № 1472. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 15.04.2021 р.).
8. Конституція України: Закон України від 02.10.1996 р. Із змінами, внесеними Законом України від 08.12.2004 р. № 2222-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.04.2021 р.).

Ключові слова: публічне адміністрування, делегування повноважень, децентралізація, адміністративні послуги, контрольно-наглядова діяльність.

Ключевые слова: публичное администрирование, делегирование полномочий, децентрализация, административные услуги, контрольно-надзорная деятельность.

Key words: public administration, delegation of powers, decentralization, administrative services, control and supervision activity.