

УДК 342.92

**Оксана Терещук,***аспірант кафедри адміністративного та фінансового права  
Львівського національного університету імені Івана Франка*

## ДО ПИТАННЯ РОЗУМІННЯ ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІЙ НАУЦІ ТА СУДОВІЙ ПРАКТИЦІ

У статті проаналізовано позиції науковців щодо розуміння делегування повноважень, визначено його основні змістовні ознаки. Запропоновано співвідношення делегування повноважень із спорідненими поняттями такими як децентралізація, деконцентрація, а також запропоновано підстави розмежування із суміжними термінами.

**Ключові слова:** делегування повноважень, деконцентрація, децентралізація, орган публічної адміністрації.

*«Речі у цьому світі перебувають у такому постійному плині, що ніщо не залишається довго в одному й тому самому стані.»  
Джон Локк*

**Постановка проблеми.** Необхідність дослідження поняття «делегування повноважень» обґрунтовується відсутністю його єдиного визначення як у наукових джерелах, так і в юридичній практиці. Використання вказаного терміна знаходимо у нормативних актах різної юридичної сили. До прикладу, нещодавно прийнятій Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1], а також Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки [2] послуговуються поняттям «делегування повноважень». Однак жоден із вказаних актів не дає його визначення. Оперування наперед не обумовленим терміном свідчить про недоліки нормотворчої техніки, декларативність акта, з чого можемо висувати неготовність та/чи небажання діючої публічної адміністрації проводити реальні, ґрунтовні реформи.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Через плюралізм праворозуміння у науковій літературі зустрічаємо різноманітне трактування вказаного поняття, а часто отождошення із суміжними термінами. Окремі аспекти інституту делегування повноважень висвітлювалися у працях В.Б. Авер'янова, Н.Т. Гергелюк, А.Р. Крусян, Т.О. Мацелик, М.Я. Сидора. До питання адміністративно-правового регулювання делегування повноважень зверталися О.М. Алтуніна, Г.В. Бу-

блик, А.М. Нікончук. Однак згадані автори переважно наголошували на механізмі реалізації делегованих повноважень на місцевому рівні, таким чином залишивши поза увагою теоретичне обґрунтування змісту та обсягу делегування повноважень.

**Мета статті** полягає у з'ясуванні та узагальненні наукових позицій та правозастосовчої практики щодо розуміння делегування повноважень. Зазначена мета конкретизується у таких завданнях:

- 1) з'ясувати стан дослідження поняття «делегування повноважень»;
- 2) узагальнити наявні погляди щодо розуміння вказаного поняття;
- 3) відмежувати делегування повноважень від таких суміжних понять, як передання та надання повноважень;
- 4) дослідити співвідношення понять «делегування повноважень», «деконцентрація» та «децентралізація».

**Виклад основного матеріалу.** Одні з перших ґрунтовних досліджень у сфері державного управління та адміністративного права визначають делегування як засіб визначення й зміни компетенції органів виконавчої влади [3, с. 119]. У сучасній адміністративно-правовій літературі побутують й інші визначення, зокрема такі, як: суспільні відносини (або правовідносини); форма надання/реалізації повноважень або процес їх передачі; форма взаємодії органів влади.

І.П. Сторожук визначає делегування повноважень як «двохсторонні імперативні правовідносини, в яких один орган має власну компетенцію, визначену нормативними

актами, а інший – належну правоздатність на одержання і реалізацію цих повноважень, а компетенція першого є джерелом компетенції другого органу». Тому науковець вважає, що «делегування» означає, як правило, надання повноважень на певний час зі збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання [4, с. 232].

Схоже визначення знаходимо у праці Я.М. Сандул, яка, вважаючи делегування одним зі способів (форм) надання повноважень, стверджує, що його сутністю є передача повноважень від одного конкретного органу іншому (за згодою останнього) з метою забезпечення оптимальної організації їх виконання, притому, що відповідні повноваження залишаються у віданні делегуючого суб'єкта [5, с. 10]. Аналізуючи чинне адміністративно-правове регулювання Я.М. Сандул вважає, що інститут «делегованих» повноважень у сучасному вигляді є способом контролю державної влади органів місцевого самоврядування [5, с. 18].

Г.В. Бублик під делегуванням повноважень розуміє процес передачі власних повноважень делегуючого суб'єкта делегованому суб'єкту, який базується на вільному волевиявленні обох суб'єктів делегування, здійснюється для найбільш ефективної реалізації зазначених повноважень, супроводжується передачею відповідних фінансових та/або матеріальних ресурсів і оформлюється шляхом укладення адміністративного договору або відповідним законодавчим актом [6, с. 17]. Вважаємо таке визначення небезспірним: зокрема, термін «делегований» не може застосовуватися до учасника делегування, оскільки є характеристикою предмету делегування (повноважень), а не суб'єкта, який передає чи одержує такі повноваження.

М.Я. Сидор визначає інститут делегування повноважень адміністративно-правовою формою субординаційної взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Вчений констатує, що ознакою делегування є добровільність, яка сьогодні знайшла формальне відображення [7, с. 10-11]. На думку Н.Т. Гергелюк, делегування є способом здійснення повноважень [8, с. 10].

У силу особливостей аргументації в адміністративному судочинстві, зокрема її наближеності до наукової [9], в судових рішеннях знаходимо поодинокі аналітичне трактування інституту делегування повноважень. Наприклад, Окружний адміністративний суд м. Києва зазначив, що делегування є правом, а не обов'язком адміністрації і здійснюється адміністрацією у разі доцільності такого делегування [10]. Більш розширене

трактування досліджуваного поняття надав Дніпропетровський окружний адміністративний суд, зазначивши у своїй ухвалі, що «делегування» означає, як правило, передачу функцій, повноважень на певний час зі збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їй до власного виконання. Делегування повноважень, на думку суду, не є формою їх цілковитої передачі тому, кому вони делегуються. Ці повноваження залишаються повноваженнями відповідних органів, що їх делегували [11].

На підставі аналізу наведених визначень можна виокремити основні характеристики делегування повноважень, що становлять зміст вказаного поняття:

- 1) делегування повноважень є інститутом адміністративного права;
  - 2) ініціювання делегування повноважень потребує обґрунтування його доцільності;
  - 3) імперативність чи диспозитивність делегування встановлюється у законодавчій нормі;
  - 4) загальною метою використання інституту делегування повноважень є ефективне, якісне забезпечення публічного інтересу / здійснення публічного адміністрування; мета обґрунтовується та деталізується в конкретному випадку делегування;
  - 5) зміст делегування становить процес передачі повноважень;
  - 6) у вказаному процесі беруть участь суб'єкти, правовий статус яких характеризується певними ознаками: наявність компетенції у суб'єкта делегування та відповідність нормативним вимогам потенційного суб'єкта із делегованими повноваженнями (виконавця делегованих повноважень);
  - 7) предметом делегування є повноваження щодо публічного адміністрування;
  - 8) делегування здійснюється, як правило, на визначений строк, однак поки що існує і безстрокове делегування;
  - 9) разом із делегованими повноваженнями передаються додаткові гарантії (фінансове/майнове забезпечення) та обмеження (контроль/відповідальність).
- Теоретики права визначають інститут права як виокремлену групу норм права, які регулюють певний вид однорідних суспільних відносин [12, с. 149]. Аналізуючи делегування повноважень з позиції ознак інституту права, висновуємо, що перше:
- регулює суспільні відносини між учасниками з приводу передачі владних повноважень;
  - становить сукупність норм різної юридичної сили та часу створення, що є відносно автономними у галузі адміністративного права;

– гарантує порівняно цілісне правове регулювання такого феномена, як делегування (на жаль, вказане правове регулювання потребує концептуального та системного вдосконалення);

– характеризується власною метою та основними принципами (До питання принципів делегування зверталися поодинокі науковці, однак мета делегування і досі не була ґрунтовно з'ясована та сформульована у наукових розвідках. Відсутність таких досліджень не заперечує потенціалу делегування як правового інституту, а підтверджує необхідність цілісного осмислення цього феномену);

– послуговується характерними поняттями та конструкціями (напр.: суб'єкт делегування, делеговані повноваження).

Отже, делегування повноважень є інститутом адміністративного права, простим за структурою, матеріальним за змістом та регулятивним за функціями.

Наступний крок у з'ясуванні сутності делегування повноважень становить відмежування його від споріднених понять. На думку А.Р. Крусян, необхідно відокремлювати поняття «надання повноважень», «передання повноважень» і «делегування повноважень». Термін «надання повноважень» у розумінні науковця має загальне значення і може здійснюватися у формі делегування і шляхом передання повноважень. При цьому правова природа надання повноважень залишається незмінною. А.Р. Крусян вважає, що після делегування компетенція органу, що делегував повноваження, не змінюється, а компетенція органу, якому делегуються повноваження, розширюється, проте таке розширення має тимчасовий характер, тобто делеговані повноваження можуть бути у будь-який час відкликані [13, с. 54].

І.П. Сторожук вважає, що делегування потрібно відрізнити від передачі повноважень. У разі передачі відповідне повноваження вилучається з компетенції одного органу і включається до компетенції другого. У свою чергу делегування у розумінні науковця – це надання права вирішувати те чи інше питання іншому органу без суттєвого втручання в його вирішення [4, с. 232].

На думку Я.М. Сандул, встановлене Конституцією України «надання окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування» не є делегуванням, оскільки відсутній конкретний орган (органи), який ці повноваження делегує і в компетенції якого вони залишаються. Внаслідок цього відсутнім, насамперед, є і контроль з боку делегуючого органу – хоча виконавчі органи й підконтрольні органам виконавчої

влади, однак у цьому разі має місце, скоріше, контроль як функція державного управління [5, с. 11]. Викладена позиція вбачається небезспірною, оскільки, як правило, делеговані повноваження первісно належать до компетенції того органу, на який покладено здійснення контролю за виконанням делегованих повноважень. Тому такого суб'єкта можемо вважати суб'єктом делегування повноважень.

Відмежовувати поняття «делегування» від суміжних вбачається за можливе з допомогою лінгвістичного методу. Термін «делегування» походить із латинської мови від «delegare» – уповноважувати. В англійських словниках «delegate» визначається як давати [14]. Розвиваючи цю тезу, вважаємо, що давати щось може лише власник. Такий висновок підтверджує характеристики делегування, зокрема те, що суб'єктом делегування може бути лише той, хто володіє такими повноваженнями.

Як бачимо, делегування акумулює в собі дієслово «давати», проте чи пов'язане воно із поняттями «надавати» і «передавати»? На думку мовознавця Т.А. Івасишин, префікс на– виражає кумулятивне словотвірне значення «нагромадити велику кількість чого-небудь»; виступає насамперед виразником чисельності об'єктів дії. Тоді як префікс пере– дистрибутивне значення конкретизує як поширення дії на кожний об'єкт зокрема [15]. На основі цього вбачається за доцільне співвідносити поняття «передання» та «делегування» як загальне та спеціальне. Тобто делегування – це процес передачі/передання, що характеризується спеціальними обов'язковими ознаками.

В адміністративно-правовій літературі поняття «делегування повноважень» часто вживається поруч із такими термінами, як «децентралізація», «деконцентрація». На думку А.Р. Крусян, децентралізація державного управління як принцип організації місцевого управління означає, що державним органам, які реалізують виконавчу владу на місцевому рівні, а також органам місцевого самоврядування делегується ряд повноважень органів виконавчої влади, в результаті чого місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування одержують максимально можливу незалежність у всьому, що стосується вирішення питань місцевого значення; децентрація публічної влади як принцип організації управління на місцях передбачає організацію і діяльність місцевого самоврядування як самостійної форми публічної влади на місцевому рівні у результаті трансформації суверенних прав держави у власні, самоврядні права територіальної громади [13, с. 92-93].

У розумінні М.В. Харитончука децентралізація є поступовим делегуванням постійно зростаючої частини повноважень регіональним, міським і сільським владним інститутам [16, с. 13].

На думку Г.В. Бублик, делегування повноважень, як один зі способів встановлення компетенції місцевих органів публічної влади, є важливим організаційно-правовим інститутом децентралізації публічної влади, що має велике значення для всіх процесів побудови правової держави, зокрема для підвищення ефективності діяльності системи місцевих органів публічної влади [6, с. 11].

А.М. Булина вважає, що децентралізація, на відміну від делегування, передбачає перерозподіл функцій органів публічної влади із законодавчим закріпленням компетенції державних і самоврядних органів, яке б виключало дублювання тих чи інших функцій [17, с. 9].

У польській літературі під деконцентрацією пропонується розуміти можливість передання компетенції, особливо органам нижчого рівня, зі збереженням ієрархічного підпорядкування щодо реалізації переданої компетенції. Натомість децентралізацію розуміють як передання (або встановлення на визначеному ієрархічному рівні) компетенції, яке, однак, реалізується без збереження ієрархічного підпорядкування, а тому в самостійний спосіб чи під наглядом [18, с. 55].

Обґрунтованою видається позиція А.М. Нікончука, який пропонує не розглядати централізацію, децентралізацію і деконцентрацію як форми набуття повноважень, адже по суті вони є не формами, а концептуальними підходами, використання яких можливе у процесі побудови системи державної влади і в межах яких вже може здійснюватися делегування. Науковець вважає, що делегування повноважень на практиці покликане встановити баланс між загальнодержавними і місцевими інтересами, і саме тому його можна вважати похідним від більш широкого процесу – децентралізації влади [19, с. 30].

Аналізуючи наукові позиції та правозастосовну практику, пропонуємо децентралізацію та деконцентрацію розуміти у двох аспектах: як принципи та як процеси організації публічної адміністрації. Залежно від аспекту розуміння їх співвідношення з делегуванням буде різнитися. У першому випадку децентралізація та деконцентрація можуть становити засади здійснення делегування повноважень. Якщо ж під цими поняттями розуміти процеси, то у цьому аспекті делегування може бути формою їх здійснення/реалізації.

## Висновки

На підставі наведеного підсумовуємо, що питання делегування повноважень є актуальним та викликає інтерес у наукових колах: у чималій кількості розвідок знаходимо висвітлення тих чи інших його аспектів. Однак такі праці є частковими, позбавленими системного підходу в опрацюванні вказаного інституту. Тому в доктрині адміністративного права і досі немає єдиної концепції розуміння делегування повноважень. Через різноманіття наукових позицій та відсутність узгодженої достатньої нормативної бази у судовій практиці зустрічаємо поодинокі визначення сутнісних ознак делегування повноважень.

2. Поняття «делегування» слід співвідносити із «переданням»/«передачею» як спеціальне та загальне. Ототожнення понять «делегування» та «надання» вбачаємо безпідставним, оскільки вони мають різне смислове навантаження.

3. Залежно від обраного когнітивного підходу процеси децентралізації, деконцентрації можуть об'єктивуватися/реалізовуватися у формі делегування повноважень; або ж делегування може здійснюватися на принципах децентралізації чи деконцентрації.

4. Делегування повноважень слід розуміти як адміністративно-правовий інститут, зміст якого становить процес (правовідносини) передачі публічно-адміністративних повноважень суб'єкта делегування іншому учаснику (органу публічної адміністрації, фізичній особі або юридичним особам приватного/публічного права) на визначений строк з обов'язковим ресурсним забезпеченням (фінансовим/майновим), відповідними контрольними-наглядними обмеженнями та відповідальністю, що здійснюється у формі договору чи акта.

5. Інститут делегування повноважень потребує глибокого теоретичного обґрунтування з обов'язковим урахуванням концептуальних засад європейської адміністративно-правової науки та подальшим приведенням вітчизняного правового регулювання вказаного інституту у відповідність до доктрини та законодавства Європейського союзу.

## Список використаних джерел:

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

2. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки, схвалена роз-

порядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249175778>.

3. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.

4. Сторожук І.П. Принцип делегування повноважень у місцевому самоврядуванні / Сторожук І.П. // Університетські наукові записки. – 2005. – № 4 (16). – С. 231–236.

5. Сандул Я. М. Виконавчі органи місцевих рад як суб'єкти адміністративного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Сандул Яна Миколаївна – Одеса, 2015. – 22 с.

6. Бублик Г. В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект : автореф. дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Бублик Галина Василівна. – 2005. – 20 с.

7. Сидор М. Я. Адміністративно-правові аспекти взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Сидор Маркіян Ярославович. – Київ, 2015. – С. 10–11.

8. Гергелюк Н. Т. Адміністративно-правові зобов'язання органів виконавчої влади України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Гергелюк Наталія Тарасівна. – Київ, 2015. – С. 1.

9. Офіційний сайт Вищого адміністративного суду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vasu.gov.ua/123635/>

10. Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 14.09.2015 у справі №826/411/15[Електроннийресурс].–Режимдоступу:<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/51866844>.

11. Ухвала Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 31.05.2012 у справі № 2а/0470/3622/12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/24605212>.

12. Загальна теорія права : підручник / [М.І. Козюбра та ін.]; за заг. ред. М.І. Козюбри. – Київ: Ваіте, 2015 – 392 с.

13. Крусян А. Р. Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине : учебное пособие / А. Р. Крусян. – О. : Юридична література, 2001. – 162 с.

14. Cambridge Advanced Learner's Dictionary & Thesaurus [Electronic resource]. – Access: <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/delegate>.

15. Івасишина Т. А. Словотвірні дієслівні префікси в контексті синонімічних відношень [Електронний ресурс] / Т.А. Івасишина. – Режим доступу: [http://www.philology.kiev.ua/php/4/7/Studia\\_Linguistica\\_4/360\\_364.pdf](http://www.philology.kiev.ua/php/4/7/Studia_Linguistica_4/360_364.pdf)

16. Харитончук М. В. Зарубіжні концепції і практика децентралізації державного управління : автореф. дис... канд. політ. наук : спец. 23.00.04 «Політичні проблеми міжнародних систем та глобального розвитку» / М. В. Харитончук – К., 2000. – 17 с.

17. Булина А. М. Теорія, методологія і практика адміністративно-правового забезпечення формування та діяльності місцевої публічної влади в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Булина Антон Михайлович. – Ужгород, 2015. – 19 с.

18. Marcin Matczak. Kompetencja organu administracji publicznej / Marcin Matczak. – Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze Grupa Wolters Kluwer, 2004. – 216 s.

19. Нікончук А. М. Адміністративно-правове регулювання делегування повноважень органам місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Нікончук Андрій Михайлович. – К, 2013. – 203 с.

*В статье проанализированы научные позиции относительно понимания делегирования полномочий, определены его основные смысловые характеристики. Предложено соотношение делегирования полномочий с родственными понятиями, такими как децентрализация, деконцентрация, а также предложены основания разграничения со смежными терминами.*

**Ключевые слова:** делегирование полномочий, деконцентрация, децентрализация, орган публичной администрации.

*In this article the scientists' thoughts regarding the delegation of powers are analyzed, determined main characteristics of the delegation. Delegation of powers proposed to correlate with related concepts such as decentralization, deconcentration, and to delimitate of adjacent terms.*

**Key words:** delegation of powers, deconcentration, decentralization, public administration body.