

## ВІДМІННОСТІ ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ВІД КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ Й ОФІЦІЙНОГО ДОРУЧЕННЯ

### DIFFERENCES IN THE DELEGATION OF AUTHORITY FROM THE COMPETENCE OF STATE AUTHORITIES AND FORMAL COMMISSION

Грималюк П.О.,  
к.ю.н., старший викладач кафедри міжнародного,  
конституційного й адміністративного права

*Івано-Франківський юридичний інститут  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

Коваль Д.О.,  
к.ю.н., доцент кафедри міжнародного,  
конституційного й адміністративного права

*Івано-Франківський юридичний інститут  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

Стаття присвячена короткому аналізу делегованої правотворчості як різновиду правової діяльності. Охарактеризоване делегування повноважень як невід'ємний елемент делегованої правотворчості. Виявлено головні ознаки, за якими можна відрізнити делегування повноважень від компетенції органів державної влади й офіційного доручення.

**Ключові слова:** делегована правотворчість, органи виконавчої влади, офіційне доручення, відмінності, компетенція суб'єктів делегованої правотворчості.

Статья посвящена краткому анализу делегированного правотворчества как разновидности правовой деятельности. Охарактеризованы делегирования полномочий как неотъемлемый элемент делегированного правотворчества. Выявлены основные признаки, по которым можно отличить делегирование полномочий от компетенции органов государственной власти и официального поручения.

**Ключевые слова:** делегированное правотворчество, органы исполнительной власти, официальное поручение, различия, компетенция субъектов делегированного правотворчества.

The article is devoted to a brief analysis of delegated law-making, as a kind of legal activity. The delegation of powers is described as an integral part of delegated law-making. Also, the main signs by which it is possible to distinguish delegation of powers from the competence of state authorities and official order.

Delegated lawmaking operates most concretely and efficiently, due to the ability to compensate for certain gaps and legal and technical deficiencies in legislative and regulatory legal acts. The regulation of public relations with the help of delegated law-making will be most effective in the following cases: completely lack of legal regulation of specific types of social relations; social relations are regulated in the general (abstract) form and need to be specified; legislation does not have the capacity to cover the diversity of social relations for regulation.

Delegated powers are an integral part of delegated lawmaking, since they are carried out by way of empowerment (that is, the provision (delegation) of certain powers that the subject had not previously had) of one (higher) authority of the state to another (lower).

Delegation of powers implies that the delegating body, passing a certain set of powers does not exclude them from their own competence, even for the period of delegation. In addition, the delegating body of public authority at any time has the right to revoke the regulatory act on the delegation of legislative powers and to resolve the issue at its own discretion.

**Key words:** delegated lawmaking, executive agency, official order, differences, competence of the subjects of delegated law-making.

Інститут делегованих повноважень нині має відігравати дуже важливу роль у децентралізації державної влади, адже шляхом передачі державних повноважень забезпечується найбільш ефективна реалізація повноважень із метою економії фінансових і людських ресурсів.

Делегована правотворчість як різновид форми правової діяльності має визнаватись як правова діяльність, пов'язана з виданням нормативно-правового акта відповідно до повноваження, яке виходить із закону, або за прямим дорученням одного (вищого) органу держави іншому (нижчому) зі збереженням певної системи контролю за реалізацією делегованих повноважень.

Проблемам делегованих повноважень присвячені праці В. Авер'янова, І. Бутко, Р. Давіда, В. Кампо, М. Орзіх, В. Погорілко, А. Токвіля, В. Шаповал, Ю. Шемшученка й інших авторів. Проте дослідження відмінностей делегування повноважень і офіційного доручення мають фрагментарний характер.

Делегована правотворчість – це різновид правової діяльності й особливий елемент системи правового регулювання суспільних відносин. Суттєвого значення для аналізу делегованої правотворчості набувають певні вимоги до її юридичної процедури: наявність попередньо визначеної моделі, програми, відповідно до якої вона втілюється в життя, у реальну поведінку суб'єктів; синхронність, тобто погодженість у часі й просторі процедурних і матеріаль-

них нормативних актів; юридична сила, межа регулювання впливу процедурних норм, які не повинні торкатися змістового боку норм матеріального права; демократизм, доступність (інформаційна, матеріально-фінансова, організаційно-правова) тощо [1].

Делегована правотворчість діє найбільш конкретно й ефективно завдяки здатності компенсувати певні прогалини та юридико-технічні недоліки в законодавчих і підзаконних нормативно-правових актах. Крім того, делегована правотворчість оперативно реагує на будь-які зміни, що відбуваються в суспільстві, покликана впорядкувати особливі суспільні відносини, які не врегульовані (або частково врегульовані) у централізованому порядку. Тобто врегулювання суспільних відносин за допомогою делегованої правотворчості буде найбільш ефективним, коли повністю відсутня правова регламентація конкретних видів суспільних відносин; коли суспільні відносини врегульовані в загальному (абстрактному) вигляді й потребують конкретизації; коли законодавство не має можливості охопити все різноманіття суспільних відносин для врегулювання.

Делегована правотворчість сприяє вирішенню протиріч у розвитку самої правової форми, між соціальними потребами та системою нормативно-правових регуляторів суспільних відносин, а також протиріч у розвитку права. Таке регулювання суспільних відносин визначає необ-

хідність зміни правових норм, що суперечать потребам життя, чи їх скасування, а натомість – розроблення та прийняття нових правових норм, які відображають тенденції розвитку суспільства.

Результатом делегованої правотворчості є розроблення та прийняття особливого виду правових норм (сфера діяльності таких норм обмежена, вони є конкретизацією та модифікацією загальних норм права, що покликані врегулювати сукупність однорідних конкретно визначених суспільних відносин).

Делегування правотворчих повноважень сприяє реалізації та закріпленню принципу правової визначеності діяльності органів публічної влади. Насамперед, зміст принципу правової визначеності як базового елемента загальної системи правових принципів демократичної держави полягає в тому, що всі органи публічної влади, їх посадові й службові особи діють виключно на основі закону й на його виконання. Тобто демократична держава не просто обмежується загальною ідеєю права, а й керується у своїй діяльності системою чинного законодавства, яка встановлює конституційні основи організації й функціонування органів публічної влади, повноваження й компетенцію органів державної влади й органів місцевого самоврядування, визначає коло їхніх прав і обов'язків, процесуальні норми, що пов'язані з реалізацією певних функцій [2, с. 38]. Тож усі органи публічної влади та їх посадові особи в обов'язковому порядку керуються Конституцією, законами, що встановлюють їхню компетенцію й повноваження, а також іншими нормативно-правовими актами, які регламентують їхню діяльність.

Делеговані повноваження є невід'ємним елементом делегованої правотворчості, адже здійснюються шляхом уповноваження (тобто надання (делегування) певних повноважень, яких суб'єкт раніше не мав) одним (вищим) органом держави іншого (нижчого). Делегування повноважень передбачає, що делегуючий орган, передаючи певний комплекс повноважень, не виключає їх із власної компетенції навіть на період делегування. Крім того, делегуючий орган публічної влади в будь-який час має право відмінити нормативно-правовий акт із приводу делегування нормотворчих повноважень і врегулювати відповідне питання на власний розсуд.

Делеговані повноваження публічного органу влади необхідно відрізнити від компетенції органів державної влади та посадових осіб. В юридичній літературі термін «компетенція» використовується як сукупність установлених в офіційній – юридичній чи неюридичній – формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу чи посадової особи, які визначають можливості цього органу чи посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, уживати в необхідних випадках заходи відповідальності тощо [3, с. 196]. Під компетенцією суб'єктів делегованої правотворчості необхідно розуміти сукупність делегованих повноважень, прав і обов'язків суб'єктів делегованої правотворчої діяльності (державний орган, посадова особа, орган місцевого самоврядування й інші) з метою виконання покладених на них функцій. На думку Ю. Тихомирова, елементами компетенції є: а) нормативно встановлені цілі; б) предмет відання як юридично визначені сфери й об'єкти впливу; в) владні повноваження як гарантовані законом заходи щодо прийняття рішень і вчинення дій [4, с. 53]. Компетенція суб'єктів делегованої правотворчої діяльності характеризується власними функціями, що їх мають такі суб'єкти делегування, і визначається насамперед вищими органами державної влади.

Компетенція державних органів і посадових осіб установлюється правовими актами та забезпечується засобами державного примусу. Основною формою реалізації державними органами своєї компетенції є видання ними правових (нормативних та індивідуальних) актів, а поса-

довими особами – здійснення організаційно-розпорядчих дій щодо підлеглих їм суб'єктів.

Крім того, делеговані повноваження необхідно відрізнити від владних повноважень. Якщо делеговані повноваження визначають додатковий обсяг прав і обов'язків, якими наділяється орган державної влади чи посадова особа, то владні повноваження містять перелік прав і обов'язків, що закріплені відповідним нормативно-правовим актом і визначаються компетенцією органу державної влади чи посадової особи.

На думку В. Троїцького та Л. Морозова, делегування за своєю сутністю є передачею права приймати закони державному органу – уряду, який відповідно до власної компетенції таких прав не має [5, с. 92]. Делегована правотворчість розглядається як доручення нижчому органу приймати нормативно-правові акти з питань, що є компетенцією делегуючого органу [6, с. 105]. Крім того, можна зазначити, що термін «делегування» означає офіційне доручення та потребує певного уточнення щодо його використання у визначенні та тлумаченні делегування нормотворчих повноважень [7, с. 158].

Офіційне доручення та делегування за своїм змістом відрізняються один від одного за такими ознаками.

1. Під час здійснення офіційного доручення нормотворчі повноваження вищих органів державної влади не передаються нижчим органам. Вони залишаються в компетенції делегуючого органу. При делегуванні нижчому органу державної влади, що не має певних повноважень, надаються додаткові повноваження, котрі одночасно зберігаються в делегуючому органу.

2. Офіційне доручення передбачає покладання на державний орган чи посадову особу обов'язків прийняти відповідний нормативно-правовий акт. Делегування повноважень передбачає надання певних прав на прийняття нормативно-правових актів [8, с. 18].

3. Офіційне доручення притаманне субординаційній системі організації виконавчих органів державної влади. Делегування можливе в будь-якій системі, зокрема й тій, яка заснована на принципі субординації (наприклад, законодавчий орган державної влади може делегувати свої повноваження виконавчому органу). Таким чином, відомчі нормативно-правові акти можуть прийматись за дорученням Президента України та виражатись у формі нормативного указу, акта застосування права, змішаного акта, який містить як нормативні, так і індивідуальні приписи. Доручення міністерству чи відомству щодо розроблення та прийняття відомчого нормативно-правового акта надає уряд. Є два основних види таких доручень – одноразове (із метою швидкого та своєчасного вирішення конкретної проблеми) і довготривале (містяться переважно в конкретному нормативно-правовому акті, який визначає основні напрями діяльності та задачі певного органу влади).

4. Головною відмінною ознакою офіційного доручення від делегування повноважень є ступінь юридичної сили нормативно-правових актів, прийнятих у процесі офіційного доручення та делегування. Так, нормативно-правовий акт, прийнятий у результаті офіційного доручення, має юридичну силу нормативно-правових актів, що приймаються таким органом публічної влади. При делегуванні юридична сила прийнятого нормативно-правового акту дорівнює юридичній силі нормативно-правових актів делегуючого органу. Так, на думку С. Зівса, при делегуванні зникають принципіві межі між нормативно-правовими актами органу державної влади, який делегує повноваження, та самими нормативно-правовими актами делегованої нормотворчості [9, с. 149].

Також можна зазначити, що делегування нормотворчих повноважень здійснюється шляхом:

– використання певної форми делегування нормотворчих повноважень;

– установлення строку використання делегованих повноважень або без зазначення строку;  
 – визначення мети та чітких меж делегованих повноважень;  
 – з'ясування кола питань, які вирішуються за допомогою делегування повноважень;  
 – закріплення принципів і критеріїв, якими необхідно керуватись у процесі здійснення делегованих повноважень.

Підсумовуючи проведене наукове дослідження, необхідно зазначити, що делегування повноважень хоч і є новим, малодослідженим явищем, проте вже зараз можна чітко відрізнити його як від компетенції органів державної влади, так і від офіційного доручення. При подальшому розвитку делегована правотворчість може стати потужним інструментом у правотворчій діяльності для вирішення цілої низки питань.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Грималюк П. Делегована правотворчість як форма правової діяльності / П. Грималюк // Держава і право : [зб. наук. праць]. – 2009. – Вип. 44. – С. 101–105.
2. Цесар І. Принцип правової визначеності в діяльності органів державної влади / І. Цесар // Юридична Україна. – 2011. – № 1. – С. 36–42.
3. Авер'янов В. Компетенція / В. Авер'янов // Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол.: Ю. Шемшученко (голова) та ін.]. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. Бажана, 1998–2004. – Т. 3: К–М. – 2001. – 789 с.
4. Тихомиров Ю. Теория компетенции / Ю. Тихомиров. – М. : Юрист, 2001. – 304 с.
5. Троицкий В. Делегированное законотворчество / В. Троицкий., Л. Морозова // Государство и право. – 1997. – № 4. – С. 90–99.
6. Шебанов А. Некоторые вопросы правовой нормы и нормативных актов в советском общенародном праве / А. Шебанов // Советское государство и право. – 1964. – № 7. – С. 103–108.
7. Ожегов С. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / С. Ожегов, Н. Шведова. – М., 1999. – 918 с.
8. Толстик В. К вопросу о юридической силе актов, принятых в рамках делегированных нормотворческих полномочий / В. Толстик // Юрист. – 2001. – № 10. – С. 31–33.
9. Зивс С. Источники права / С. Зивс. – М. : Юрид. лит., 1982. – 354 с.

УДК 342.924:340.111.5(470)(=411.16)(477)«18»

## ОСОБЛИВОСТІ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ЄВРЕЙСЬКОЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ МЕНШИНИ В УКРАЇНІ (XIX СТ.)

## FEATURES OF NORMATIVE REGULATION OF THE LEGAL STATUS OF THE JEWISH NATIONAL MINORITY IN UKRAINE (NINETEENTH CENT.)

Кальян О.С.,  
к.ю.н., доцент,

завідувач кафедри правознавства

Полтавський інститут економіки і права

Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

У науковій статті розглядаються актуальні питання нормативного регулювання правового статусу єврейської національної меншини в Україні (XIX ст.). Досліджено основні тенденції нормотворчої діяльності російського самодержавства у сфері забезпечення врегулювання суспільних відносин щодо єврейської національної меншини у визначених темпоральних межах.

**Ключові слова:** нормативне регулювання, законодавчий акт, правовий статус, національна меншина.

В научной статье рассматриваются актуальные вопросы нормативного регулирования правового статуса еврейского национального меньшинства в Украине (XIX в.). Исследованы основные тенденции нормотворческой деятельности российского самодержавия в сфере обеспечения урегулирования общественных отношений относительно еврейского национального меньшинства в определенных темпоральных границах.

**Ключевые слова:** нормативное регулирование, законодательный акт, правовой статус, национальное меньшинство.

The scientific article deals with topical issues of the regulatory regulation of the legal status of the Jewish national minority in Ukraine (19 century). The main tendencies of normative activity of the Russian autocracy in the sphere of ensuring the settlement of public relations in the Jewish national minority within the respective temporal limits.

Normative activity of the n autocracy led to the formation of a lane of residence contributed to a special control of the «Jewish question», the essence of which was to find the answer to the question «Do you equate the Jews with the rights of the Russian people?» And «How to neutralize the economic harm of the Jews?». Inequality of Jewry in rights did not prevent the authorities from equating it with the duties of the Russian masses. The rise of the «Jewish question» has been evidence of the perception of Jewry exclusively as an object of policy.

On the one hand, the Russian autocracy, on the one hand, carefully limited the channels of integration of Jewry into imperial society, on the other hand – tried to destroy Jewish autonomy, the institutions of Jewish self-government, to tie Jews to the caste structure of the «indigenous» population. Such violent social engineering led to a breach of the way of traditional Jewish life and, in particular, contributed to the establishment of a conflict of grounds in the relations of the Jewish nation with the authorities. Jews gradually departed from the usual guidelines for them to support measures and policies of official authority in the country of residence.

In general, the rule-making activity of the n autocracy in relation to the Jews was characterized by inconsistency, systemicity, as evidenced by the «mitigation» or, conversely, the strengthening of discriminatory legislation with the seat of the throne by each of the next n autocratic (which concerned, in the first place, the issue of narrowing or enlarging the rights of citizenship and petty-bourgeoisie for Jewry) and the actual recognition of this directly by the authorities. In addition, the uncertainty over the decades of the status of Jews («aliens», «people», «tribe», «religion», «state», «position», or, eventually, «nation») led to the relative uniqueness of their social and legal status.

**Key words:** legal regulations, law act, legal status, national minority.