

**ПРАВОВА ПРИРОДА ІНСТИТУТУ ДЕЛЕГОВАНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ:  
ПОГЛЯД НА ПИТАННЯ****LEGAL NATURE OF THE INSTITUTE OF DELEGATED POWERS:  
A VIEW ON THE ISSUE****Волкова В.І., студентка II курсу магістратури  
кафедри господарського та адміністративного права***Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Георгія Сікорського»*

Стаття присвячена з'ясуванню актуального місця інституту делегованих повноважень в Україні, в т. ч. в системі права, тобто вирішенню питання стосовно його належності до певної галузі. У зв'язку з цим, проаналізовано окремі теоретичні погляди науковців щодо визначення процесу делегування повноважень, його окремих ознак, що, в свою чергу, дозволило узагальнити та дати визначення такому процесу.

Більш того, аналізуючи наукову літературу та норми законодавства, автор статті присвячує свою увагу щодо виокремлення певних найхарактерніших елементів та ознак інституту делегованих повноважень в Україні, що дозволяють сьогодні вважати цей інститут адміністративно-правовим. На підтвердження цього в статті розглянуті наступні аспекти, які й свідчать про належність інституту делегованих повноважень до предмету адміністративного права, а саме: присвячено увагу питанню з приводу віднесення суб'єктів делегованих повноважень до суб'єктів владних повноважень в адміністративному праві з огляду на адміністративне законодавство та погляди в юридичній літературі; з'ясовано, що в результаті виконання делегованих владних повноважень здійснюється вплив на поведінку інших осіб, що пов'язано з первинною природою самих владних повноважень; окреслено загальні ознаки договірної підстави щодо делегування повноважень, встановлено її відповідність основним рисам адміністративного договору; а також визначено, що виконання делегованих повноважень характеризується спрямованістю на задоволення публічного інтересу. Враховуючи ці та інші окреслені ознаки у статті, зроблено висновок щодо віднесення процесу делегування повноважень до адміністративного права, а також встановлено, що для уникнення в подальшому дискусій з будь-яких питань інституту делегованих повноважень, в тому числі його віднесення до певної галузі, першочерговою необхідністю є законодавче відображення аспектів, зазначених у цій статті, в єдиному нормативно-правовому акті, що дозволить регламентувати процес делегування.

**Ключові слова:** делегування повноважень, предмет адміністративного права, публічна адміністрація, суб'єкт владних повноважень, владні повноваження, адміністративний договір, публічний інтерес.

The article is devoted to clarifying the current place of the institution of delegated powers in Ukraine, including in the legal system, ie to address the issue of its belonging to a particular branch of law. In this regard, some theoretical views of scientists on the definition of the process of delegation of powers, its individual features were analyzed, which, in turn, allowed to summarize and define such a process.

Moreover, analyzing the scientific literature and legislation, the author of the article pays attention to highlighting some of the most characteristic elements and features of the institution of delegated powers in Ukraine, which allow to consider this institution administrative and legal nowadays. To confirm this, the article considers the following aspects, which indicate the affiliation of the institution of delegated powers to the subject of administrative law, namely: attention is paid to the issue of assigning the subjects of delegated powers to the subjects of power in administrative law and views in the legal literature; it is found out that as a result of the exercise of delegated powers, the behavior of others is influenced, which is related to the primary nature of the powers themselves; outlined the general features of the contractual basis for the delegation of powers, established its compliance with the main features of the administrative agreement; and it is determined that the exercise of delegated powers is characterized by a focus on the public interest. Given these and other features outlined in the article, some conclusions were made about relating the process of delegation of powers to administrative law, and it was also figured out that to avoid further discussions on any issues of the institution of delegated powers, including its assignment to a particular area, a priority should be a legislative reflection of the aspects mentioned in this article in a single legal act and that will allow to regulate the delegation process.

**Key words:** delegation of powers, subject of administrative law, public administration, subject of power, powers, administrative agreement, public interest.

**Вступ.** За умов реформування державного управління, децентралізації влади в Україні дедалі більше уваги привертає процес делегування повноважень. Відсутність єдиного законодавчого акта, який би регламентував процедуру делегування, недостатня законодавча база, розпорошеність окремих норм щодо цього процесу в різних нормативно-правових актах, їх неузгодженість між собою породжують ряд дискусійних питань. Зокрема, щодо суб'єктів таких повноважень і їх ознак, підстав делегування, строків тощо. Утім найголовнішим питанням, відповідь на яке дозволить дати відповідь на інші, є правова природа інституту делегованих повноважень, його належність до певної галузі права.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання віднесення інституту делегованих повноважень до предмету адміністративного права досліджували такі науковці як В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник, Я.М. Сандул, щодо віднесення суб'єктів делегованих повноважень до публічної адміністрації та суб'єктів делегованих повноважень, як суб'єктів адміністративного права, досліджували С.М. Клімова, Т.О. Карабін, щодо окремих елементів делегування, зокрема договірних засад делегування С.О. Короєд, Т.М. Тимчишин та ін. Проте однозначної відповіді стосовно правової природи самих делегова-

них повноважень, їх суб'єктів і порядку здійснення не сформовано.

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз окремих елементів делегування повноважень і визначення належності їх до певної галузі права.

**Результати дослідження.** У теорії досі немає єдиної думки серед науковців та дослідників щодо визначення делегування повноважень та його елементів. Так, на думку, І.П. Сторожук делегування повноважень – це «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» [1, с. 232]. М.Я. Сидор розглядає делегування переважно в аспекті делегування на місцевий рівень і визначає інститут делегування повноважень «як адміністративно-правову форму субординаційної взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування». Водночас зазначає про такі ознаки, як: обов'язкова наявна добровільна згода на прийняття та виконання делегованих повноважень [2, с. 10]. Аналізуючи законодавство та наукову літературу, під делегуванням слід розуміти передачу делегуючим суб'єктом певного повноваження, що віднесене до

його власної компетенції, на виконання іншому суб'єкту на певний строк. Повноваження при делегуванні одночасно відносяться до компетенцій делегуючого суб'єкта та суб'єкта, якому делеговане. Як відомо, в Україні існує конституційний принцип поділу влади на: законодавчу, виконавчу та судову. Здійснюючи політику в різних сферах життєдіяльності суспільства, діяльність виконавчої влади регламентується переважно нормами адміністративного права.

Тож у контексті зазначеного варто проаналізувати можливість віднесення інституту делегованих повноважень до адміністративного права. Зауважимо, що загалом адміністративне право є галуззю публічного права, що має власне коло суб'єктів, предмет регулювання тощо. В одному з навчальних посібників з Адміністративного права України «предметом адміністративного права є суспільні відносини, що виникають у процесі: 1) зовнішньо-організаційної управлінської діяльності органів публічної адміністрації; 2) внутрішньоорганізаційної управлінської діяльності апаратів усіх органів публічної адміністрації та адміністрацій державних підприємств, установ та організацій; публічно-сервісної діяльності органів публічної адміністрації; 3) реалізації делегованих повноважень органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями; 4) застосування заходів адміністративної відповідальності; 5) реалізації юрисдикції адміністративних судів» [3, с. 19]. Тож для з'ясування правової природи делегування повноважень варто визначити суб'єктний склад такого явища.

Зазначимо, що суб'єктом в адміністративному праві є уповноважений носій публічної влади. Таким носієм є суб'єкт владних повноважень або ж публічна адміністрація. Серед дослідників у наш час досі немає єдиної думки щодо тлумачення понять «суб'єкт владних повноважень» та «публічна адміністрація», адже деякі дослідники вважають їх тотожними поняттями, а деякі, навпаки, зазначають про необхідність їх розмежування.

Поширеним також є існування вузького та широкого розуміння поняття «публічна адміністрація».

С.С. Вітвіцький, Т.О. Карабін, Т.О. Коломоєць належать до прихильників вузького розуміння та стверджують, що під «публічною адміністрацією» розуміються «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади», «центральні уряди» та «публічна служба» [4, с. 74]. Тобто в Україні до публічної адміністрації відповідно до такого вузького підходу можливо віднести систему органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Тоді як, на думку В. Авер'янова, поняття «публічна адміністрація» є значно ширшим. Його слід розуміти як основного суб'єкта реалізації публічного адміністрування, що являється узагальнюючим терміном, який поєднує в собі суб'єктів, головним завданням яких є виконання Конституції та законів України. [5]. Т.О. Білозерська поділяє широке розуміння поняття та відносить до публічної адміністрації «не тільки органи публічної влади, але й органи, які виконують делеговані їм органами публічної влади функції, зокрема також і недержавних суб'єктів, тобто незалежні публічні підприємства та будь-які фізичні особи під час виконання ними повноважень офіційних органів» [6, с. 14]. Схожої думки притримується й О. Джафарова, яка до переліку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування відносить й суб'єктів, що наділяються делегованими повноваженнями на підставі закону або адміністративного договору [7, с. 52]. С.Г. Стеценко, В.В. Галуцько також відносять суб'єктів делегованих повноважень до суб'єктів публічної адміністрації [1; 8].

Однак, оскільки суб'єкти публічної адміністрації не мають чітких ознак і встановлених критеріїв для можливості віднесення того чи іншого суб'єкта до них, а також з огляду на відсутність законодавчого визначення, неможливо стверджувати про віднесення до публічної адміні-

страції суб'єктів делегованих повноважень. Зовсім інша ситуація з поняттям «суб'єкт владних повноважень», адже насамперед необхідно звернути увагу на наявність його законодавчого закріплення, в т. ч. в Кодексі адміністративного судочинства України, відповідно до якого «суб'єкт делегованих повноважень – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ним владних управлінських функцій на основі законодавства, в т. ч. на виконання делегованих повноважень» [9]. Таким чином, виходячи зі змісту закону, можна стверджувати про належність суб'єктів делегованих повноважень до суб'єктів владних повноважень. Утім важливо наголосити, що така належність характерна в період виконання цих повноважень.

Таким чином, визначення серед суб'єктів владних повноважень, діяльність яких регламентується адміністративним правом, суб'єктів делегованих повноважень, наявність законодавчого положення в Кодексі адміністративного судочинства України щодо віднесення до адміністративної юрисдикції спорів із приводу виконання суб'єктами делегованих повноважень, судова практика з їх розгляду свідчать про належність інституту делегованих повноважень до адміністративного права.

Ще однією рисою, яка дозволяє відносити інститут делегованих повноважень до адміністративного права є природа таких повноважень.

Відповідно до законодавства та теорії, делегування здійснюється тих повноважень, що віднесені до власної компетенції органів. Суб'єкт владних повноважень в адміністративному праві наділений владними функціями, які реалізуються виключно в публічно-правових відносинах. Оскільки суб'єкт делегованих повноважень також відноситься до цього переліку та виконує повноваження, що надаються від органів влади, то як наслідок і повноваження, які йому делегуються, є владними. У свою чергу особливістю владних повноважень слід вважати, що вони дозволяють суб'єкту, який ними наділений, здійснювати вплив на поведінку інших осіб, а також вимагати та спонукати інших суб'єктів до належної поведінки.

Зокрема, владні повноваження спрямовані на задоволення публічних інтересів, що становлять собою загальні важливі потреби всього громадянського суспільства та держави загалом. Варто звернути увагу на те, що публічні інтереси досить тісно пов'язані з приватними, адже публічний інтерес – це ніби сукупність переважної більшості спільних інтересів громадян. При делегуванні повноважень досить часто застосовується практика делегування саме на місцевий рівень влади для того аби задовольняти потреби населення кожної адміністративної одиниці, враховуючи їх інтереси, та встановити більш тісний зв'язок держави із громадянами.

Тому загалом, виконуючи владні делеговані повноваження, суб'єкт, якому вони делегуються, завжди сприяє забезпеченню публічного інтересу (здебільшого поєднанню державних інтересів з інтересами відповідної адміністративно-територіальної одиниці) та здійснює вплив на поведінку інших осіб.

Ще одним елементом, який притаманний делегуванню повноважень є договірна підстава їх реалізації. Сьогодні договірні засади щодо укладення договорів про делегування та така практика майже відсутні. Утім питання про необхідність законодавчого закріплення умови щодо укладення таких договорів неодноразово підіймалося.

Вважаємо, що укладення договорів про делегування стане вагомим кроком для розвитку процесу делегування, оскільки в кожному окремому випадку неможливо передбачити законодавчо всі умови, виникає необхідність погодження додаткових, які сторони вважають істотними для конкретної ситуації, умов.

Враховуючи те, що делегуються владні повноваження та однією зі сторін, а іноді і обидві сторони, виступають

суб'єкти владних повноважень, що дає підстави для віднесення такого договору до адміністративного.

Згідно зі ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України «адміністративний договір – це спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права й обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері й укладається на підставі закону...» [9].

На думку Ю.А. Тихомирова, договір про делегування повноважень слід відносити до адміністративного з огляду на його учасників, а також зв'язок з управлінською діяльністю та метою координування [10]. Однак М.А. Бояринцева [11, с. 84–85], не погоджується з такою думкою, так як делегування здійснюється на підставі законодавства або ж прийняття індивідуальних актів (рішень тощо) щодо делегування (наприклад, ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [12]. Авторка зазначає про категорію справ як спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їх компетенції у сфері управління, зокрема делегованих повноважень, що віднесена до юрисдикції адміністративних судів та наголошує на її відокремленості від спорів, які виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів [11, с. 84–85].

Беручи до уваги вищезазначене, необхідно зауважити, що дискусивне питання з приводу визначення договорів про делегування як адміністративних виникає лише тому, що законодавством не встановлено такої підстави делегування та не визначено основних засад процедури укла-

дення цих договорів. Однак насправді віднесення цієї категорії договорів до адміністративних зумовлено не тільки з погляду суб'єктів (сторін договору), наявності владних повноважень, єдиної мети – задоволення публічного інтересу, а й, ураховуючи те, що можуть здійснюватись такі дії, як координація, узгодженість, визначення взаємних умов тощо, що є властиве адміністративним договорам.

З огляду на те, що основні ознаки й елементи делегування повноважень визначаються адміністративним правом, ряд дослідників вважають, що цей інститут однозначно є адміністративно-правовим і таким, що сприяє взаємодії органів влади різних рівнів і задоволенню публічного інтересу, зокрема державного та місцевого.

**Висновки.** Підсумовуючи вищевказане, вважаємо, що інститут делегованих повноважень може розглядатися як адміністративно-правовий, враховуючи такі ознаки, як: віднесення суб'єкта делегованих повноважень до суб'єкта владних повноважень; повноваження, що делегуються є владними, спрямовані на задоволення публічного інтересу та здійснення впливу на поведінку інших осіб; належність договору про делегування до адміністративного договору; наявність в адміністративному судочинстві категорії спорів, що пов'язані з виконанням певним суб'єктом делегованих владних повноважень.

Наголосимо, що для уникнення дискусій із питання віднесення інституту делегованих повноважень до адміністративного права надалі є необхідність у прийнятті нормативно-правового акта для регламентації та встановлення законодавчих засад процесу делегування повноважень, що створить підстави для аналізу відповідних законодавчих норм.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Сторожук І.П. Принцип делегування повноважень у місцевому самоврядуванні. *Університетські наукові записки*. 2005. № 4 (16). С. 231–236.
2. Сидор М.Я. Адміністративно-правові аспекти взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. С. 10–11.
3. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2011. 624 с.
4. Клімова С.М. Адміністративне право і процес. URL: [plaw.nlu.edu.ua](http://plaw.nlu.edu.ua).
5. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 2. Особлива частина / ред. кол.: В.Б. Авер'янов та ін. Київ : Юрид. думка, 2005. 624 с.
6. Білозерська Т.О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. *Форум права*. 2007. № 2. С. 11–19. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07btodei.pdf> (дата звернення: 06.12.2020).
7. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: питання теорії та практики : монографія. Харків : Діса плюс, 2015. 688 с.
8. Галуцько В.В. Предмет сучасного адміністративного права України. *Форум права*. 2010. № 2. С. 83–88.
9. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>. (дата звернення: 05.12.2020)
10. Тимчишин Т.М. Адміністративно-правовий договір як акт правового застосування. Загальна характеристика. URL: [http://www.lvduvs.edu.ua/documents\\_pdf/visnyky/nvsv/nvsv\\_02\\_2018/24.pdf](http://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsv/nvsv_02_2018/24.pdf) (дата звернення: 06.12.2020)
11. Бояринцева М.А. Адміністративний договір: дискусійні питання правової природи та правосуб'єктності сторін. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2011. № 2 (6). С. 79–94.
12. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>. (дата звернення: 05.12.2020).