

ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ У ПУБЛІЧНОМУ ПРАВІ ТА ПРАВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

DELEGATION OF POWERS IN PUBLIC LAW AND EUROPEAN UNION LAW: THEORETICAL AND LEGAL ANALYSIS

Любка М.Г., аспірант кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет»

У статті досліджується феномен делегування повноважень у публічному праві та праві Європейського Союзу як складний і багатогранний правовий інститут, що не має універсального визначення та відзначається полісемією. Автор підкреслює, що делегування застосовується як у сфері внутрішньої організації адміністрації, так і у відносинах між органами влади, включаючи делегування нормотворчих компетенцій. З огляду на це, делегування може розглядатися як інструмент забезпечення організаційної гнучкості, ефективності й адаптивності управління, але водночас воно створює ризики для принципів законності, верховенства права та розподілу влади.

У роботі простежено історичну еволюцію поняття делегування, зокрема відмінності між адміністративним і законодавчим делегуванням. Адміністративне делегування трактується як механізм внутрішньої організації державного управління, що дозволяє оптимізувати розподіл компетенцій між органами та забезпечує гнучкість у виконанні завдань. Законодавче делегування, натомість, має більш суттєві наслідки для конституційного порядку, адже передбачає передачу уряду нормотворчих повноважень, що традиційно належать до компетенції парламенту.

Особлива увага приділяється специфіці делегування у праві ЄС. Попри наявність у Договорах положень про делеговані акти (стаття 290 ДФЄС), практика інституцій ЄС виходить за межі цього вузького визначення та охоплює широкі міжінституційну динаміку. У цьому контексті делегування розглядається не лише як технічний інструмент передачі компетенцій, але і як процес співпраці та координації між інституціями, що дозволяє забезпечити баланс інтересів і досягнення спільних цілей у багаторівневому управлінні.

Узагальнюючи, стаття пропонує бачити делегування як явище, що охоплює як формальний порядок компетенцій, закріплений у правових актах, так і реальну автономію делегата у здійсненні переданих функцій. Такий підхід дозволяє виробити цілість, має більш суттєві наслідки для конституційного порядку, адже передбачає передачу уряду нормотворчих повноважень, що традиційно належать до компетенції парламенту.

Ключові слова: делегування повноважень, адміністративне делегування, публічне право, право ЄС, Лісабонський договір, інституційний баланс, верховенство права, принцип законності.

The article examines the phenomenon of delegation of powers in public law and the law of the European Union as a complex and multifaceted legal institution that does not have a universal definition and is characterized by polysemy. The author emphasizes that delegation is used both in the sphere of internal organization of administration and in relations between authorities, including the delegation of normative competences. In view of this, delegation can be considered as a tool for ensuring organizational flexibility, efficiency and adaptability of management, but at the same time it creates risks for the principles of legality, the rule of law and the separation of powers.

The paper traces the historical evolution of the concept of delegation, in particular the differences between administrative and legislative delegation. Administrative delegation is interpreted as a mechanism of internal organization of public administration, which allows optimizing the distribution of competences between authorities and ensures flexibility in the performance of tasks. Legislative delegation, on the other hand, has more significant consequences for the constitutional order, as it involves the transfer to the government of law-making powers that traditionally fall within the competence of parliament.

Particular attention is paid to the specifics of delegation in EU law. Despite the presence of provisions on delegated acts in the Treaties (Article 290 TFEU), the practice of the EU institutions goes beyond this narrow definition and covers a wide range of inter-institutional dynamics. In this context, delegation is considered not only as a technical tool for transferring competences, but also as a process of cooperation and coordination between institutions, which allows ensuring a balance of interests and achieving common goals in multi-level governance.

In summary, the article suggests seeing delegation as a phenomenon that encompasses both the formal order of competences enshrined in legal acts and the real autonomy of the delegate in the implementation of the delegated functions. This approach allows for a holistic definition of this institution that takes into account its historical, doctrinal and practical features, as well as avoiding the reduction of delegation to a narrow technical and legal mechanism.

Key words: delegation of powers, administrative delegation, public law, EU law, Lisbon Treaty, institutional balance, rule of law, principle of legality.

Постановка проблеми. Проблематика дослідження делегування повноважень полягає у відсутності єдиного підходу до визначення цього явища в публічному праві та праві Європейського Союзу. Термін використовується у різних контекстах – від внутрішньої організації адміністрації до передачі нормотворчих компетенцій – що призводить до його полісемії та розмитості меж. Внаслідок цього у правовій науці та практиці виникають труднощі з чітким відмежуванням делегування від суміжних явищ, а також із визначенням його впливу на фундаментальні принципи правової системи, зокрема на розподіл влади та принцип законності. Додаткову складність становить те, що у праві ЄС, незважаючи на введення Лісабонським договором інституту делегованих актів, універсальне визначення делегування не сформульоване, тоді як фак-

тична практика інституцій демонструє значну різноманітність його проявів.

Актуальність теми зумовлена зростанням ролі делегування у сучасних правових системах, особливо в умовах багаторівневого управління в ЄС. Делегування виступає інструментом забезпечення гнучкості, ефективності та адаптивності державного управління та інституційного механізму Союзу. Водночас воно може становити ризик для стабільності інституційного балансу та принципів конституціоналізму, якщо не супроводжується належними гарантіями контролю і дотримання меж компетенцій. З огляду на ці виклики, дослідження делегування дозволяє не лише уточнити його поняття і межі застосування, але й виявити ті конституційні та інституційні умови, що забезпечують легітимність і ефективність цього інституту в сучасному європейському правопорядку.

Стан опрацювання проблематики. Різні аспекти делегування повноважень, зокрема питання тлумачення поняття «делегування повноважень», взаємозв'язку з іншими категоріями, а також відмінності між «передачею повноважень» і «наділенням повноваженнями», досліджували численні вчені, серед яких В. Борденюк, О. Бориславська, А. Корбутяк, Н. Сокровольська, О. Крупчан, А. Лелеченко, П. Любченко, Я. Сандул, А. Солонар, М. Трещов, І. Хребтій та інші.

Мета дослідження полягає у формуванні цілісного теоретико-правового уявлення про делегування повноважень у публічному праві та праві Європейського Союзу, з урахуванням його історичної еволюції, різноманітних форм прояву та впливу на інституційний баланс. Особливу увагу приділено виробленню такого визначення делегування, яке відображало б специфіку правової системи ЄС, враховувало принципи верховенства права, законності та розподілу влади, а також дозволяло б відмежувати цей інститут від суміжних явищ і забезпечити його ефективне застосування в умовах сучасного багаторівневого управління.

Виклад основного матеріалу. Для комплексного аналізу делегування повноважень надзвичайно важливо надати чітке визначення об'єкта аналізу. Отже, поняття «делегування повноважень» необхідно ретельно розглянути, щоб визначити його точне значення та явища, які воно охоплює. Тому це уточнення визначень є важливим не лише для обмеження сфери застосування цього аналізу, але й для того, щоб уникнути плутанини з іншими явищами, які іноді неточно описуються як делегування в правових текстах ЄС або національних законодавчих актах. Ці зусилля щодо надання точного визначення є ще більш необхідними стосовно права ЄС, оскільки набрання чинності Лісабонського договору чітко вводить поняття делегованих актів, але не надає визначення делегування [1]. Однак посилання на поняття делегування зовсім не є новим, оскільки воно використовується як звичайна практика в інституціях ЄС з самого початку існування Європейських Співтовариств, особливо в прецедентному праві Суду ЄС.

Зокрема, термін «делегування» зазвичай використовується в різних сферах, характеризуючи під цим поняттям широкий спектр правових відносин: від відносин між інституціями ЄС до внутрішньої організації адміністрації Комісії, а також надання права в приватному праві.

Враховуючи, що така полісемія терміна може відображати порожнечу концепції, можна схилитися до думки, що делегування – це не що інше, як загальний термін для позначення передачі або переходу права чи посади від однієї особи до іншої [2]. Однак для цілей цього дослідження буде розглянуто лише використання цього виразу в галузі публічного права. Навіть обмежуючи обсяг аналізу цією конкретною галуззю, у літературі з права ЄС немає консенсусу щодо однозначного поняття делегування.

З огляду на цей історичний контекст, було запропоновано різні визначення делегування у публічному праві, кожне з яких надавало значення різним аспектам цього правового інституту.

Таким чином, хоча деякі автори описували його як «переміщення» або «передачу» компетенції від однієї особи до іншої, інші наполягали на тому, що повноваження або функція повинні залишатися за делегатором. І навпаки, ряд вчених з різних причин дійшли висновку, що неможливо відрізнити делегування від будь-якої іншої форми надання компетенції. Загальноприйнято, що делегування передбачає надання повноважень певній фізичній або юридичній особі в силу дії іншої фізичної або юридичної особи, яка зазвичай має ширшу компетенцію, до обсягу якої входять делеговані повноваження.

З проведеного аналізу видно, що якщо можливо визначити *prima facie* концепцію делегування у публічному праві, то так само доречно визнати, що існують різні

категорії делегування. Наприклад, в італійській юридичній літературі автори проводять фундаментальне розмежування між делегуванням повноважень, яке відбувається в рамках діяльності державної адміністрації, так званим адміністративним делегуванням, та делегуванням повноважень, якими зазвичай наділяється законодавча гілка влади на користь уряду, тобто законодавчим делегуванням. Обидві форми делегування були детально проаналізовані в спеціалізованих дослідженнях, які вказували на різницю між цими двома поняттями та принципами, що до них застосовуються.

У цьому відношенні адміністративне делегування було описано як механізм, згідно з яким орган державної адміністрації, переважно наділений компетенцією в певній галузі, односторонньо дозволяє іншому органу здійснювати ту саму компетенцію.

Отже, делегат, якому надано повноваження вживати необхідних дій у відповідній сфері, здійснює діяльність, яка зазвичай входить до компетенції делегуючого. Так, наприклад, міністр може делегувати певні повноваження своєму заступнику, або керівник державного органу може делегувати деякі завдання іншим державним службовцям.

Причина цього явища полягає у внутрішній суперечності між загальними цілями, яких має прагнути державне управління, що можуть змінюватися з часом, та заздалегідь визначеним розподілом посад та повноважень між органами. Для досягнення визначених цілей загального інтересу цей правовий інститут передбачає певну гнучкість у розподілі компетенцій органів та установ державного управління, що дозволяє безперешкодно продовжувати його діяльність.

Це спостереження підкреслює суттєвий характер адміністративного делегування як організаційного інструменту державного управління, що вирішує прагматичну проблему організації в межах гілки влади. Водночас адміністративне делегування було описано як інструмент децентралізації повноважень, які таким чином розподіляються між різними органами або установами.

В адміністративному праві феномен адміністративного делегування відрізняється від так званого делегування підписи, коли делегату надається лише право підписувати акт, за який делегатор несе відповідальність. Тут, як-от у випадку ієрархічного розподілу компетенцій в межах органу, передача компетенції між делегатором та делегатом не відбувається. Тому це не вважається проблематичним з огляду на принцип законності, який, навпаки, як ми побачимо, викликає значні питання щодо інших форм делегування повноважень.

Хоча можна визначити деякі спільні риси, поняття адміністративного делегування слід відрізнити від поняття законодавчого делегування, і схеми, розроблені вченими з адміністративного права, не можуть бути автоматично застосовані до нього.

Різниця між цими двома явищами полягає не лише в тому, що інституції, залучені до законодавчого делегування, наділені певними повноваженнями безпосередньо Конституцією, але й у тому, що характер наданих повноважень суттєво відрізняється. Дійсно, якщо при адміністративному делегуванні делегату надаються повноваження того ж роду, що й ті, які він уже має (і в цьому сенсі адміністративне делегування часто описується як розширення існуючих повноважень), то у випадку законодавчого делегування уряду надаються повноваження іншого характеру, які, згідно з доктриною розподілу влади, якісно не належать до його звичайної компетенції.

У цьому сенсі, хоча різниця між виконавчою та законодавчою владою певною мірою розмита, з конституційної точки зору надання уряду нормотворчих повноважень має більш релевантні наслідки, що визначаються характером наданих повноважень, тобто повноважень створювати правила, що загально застосовуються до громадян.

Отже, ця форма делегування вважається особливо проблематичною стосовно фундаментальних принципів конституційного права, таких як розподіл влади, чого не стосується адміністративного делегування.

Це явище було настільки обговорюваним у конституційному праві, що в цій галузі термін «делегування» поступово асоціюється лише з делегуванням законодавчих повноважень. Так, наприклад, у законодавстві США спочатку загальна фраза «делегування повноважень» набула конкретного значення «передача повноважень однією гілкою влади (зазвичай Конгресом), в якій такі повноваження надаються якійсь іншій гілці влади або адміністративному органу».

Однак важливо підкреслити, що делегування законодавчих повноважень є однією з форм делегування, що розвинулися в правових системах штатів.

Опис еволюції цього правового інституту розкрив поняття делегування у публічному праві, яке є достатньо широким, щоб охопити різні явища. Відповідно, образ «переміщення» або «передачі» повноважень, що належать до компетенції делегуючого, охоплює як ситуації, коли делегат є частиною тієї ж гілки влади, так і коли відбувається передача повноважень від однієї установи чи органу до іншої [3, с. 224].

Визначаючи, що правова база для адміністративного делегування та правова база для законодавчого делегування регулюються різними принципами і навряд чи можуть бути порівняні, все ж можна зробити деякі зауваження, які однаково застосовні до різних форм делегування.

По-перше, цікаво поміркувати над взаємовідносинами між делегатором та делегатом. Делегування – це односторонній акт, який вчиняється делегатором без необхідності його схвалення. У зв'язку з цим стверджується, що через передачу повноважень між ними виникають фідучіарні відносини, в яких делегата можна вважати довіреною особою делегатора. Відлуння цього підходу можна побачити в теоріях, які, запозичуючи з економіки та політичних наук, описують делегування як відносини принципал-агент.

Однак, слід підкреслити, що, безумовно, такі відносини не слід розуміти як правові відносини в строгому сенсі. Делегування саме по собі не обов'язково створює відносини підпорядкування, в яких делегатор має право обмежувати та контролювати делегата. Можна стверджувати, що такий нагляд радше визначається положеннями, потенційно включеними до акта, за допомогою якого вводиться делегування, або дією загальних принципів, що лежать в основі правової системи.

Отже, не виходячи саме з основного поняття делегування, міркування щодо запровадження певних механізмів контролю слід аналізувати у світлі конкретних правил або принципів, що характеризують правову систему.

По-друге, було зазначено, що цей правовий інститут можна краще зрозуміти як частину процедури, тобто складніше явище, яке складається з різних фаз, спрямованих на досягнення одного результату. Припускаючи, що метою процедури делегування є здійснення певних повноважень делегатом, ми можемо визнати, що ця процедура починається з дії делегуючого, яка надає делегату повноваження (далі – «акт про надання повноважень»). Згодом делегат здійснює повноваження, приймаючи рішення або вживаючи заходу (далі – «делегований акт»), зрештою переслідуючи мету, закріплену в акті про надання повноважень. На цьому другому етапі делегований орган діє автономно, видаючи заходи від свого імені та, в межах цілей, встановлених у акті про надання повноважень, здійснюючи певну свободу дій.

Відповідно, можна визнати принаймні дві фази, і воля двох різних суб'єктів сприяє досягненню результату.

Варто зазначити, що термін «делегування» використовується для позначення як першого акту надання повноважень, так і всієї процедури. Більше того, було зазначено,

що в такій процедурі делегування являє собою інструмент співпраці між делегатором та делегатом, що передбачає координацію у здійсненні компетенцій для досягнення визначеної мети.

Враховуючи європейський рівень, загальновизнано, що делегування повноважень також відбувається в правовій системі ЄС. З аналізу правових джерел ЄС можна визнати різні тлумачення поняття делегування повноважень.

З одного боку, згідно з текстуальним тлумаченням, поняття делегування повноважень може обмежуватися явищами, чітко визначеними як такі в Договорах. У зв'язку з цим Лісабонський договір запровадив поняття «делегованих актів» у тексті Договорів, передбачивши процедуру, чітко визначену як делегування [1].

Однак, буде стверджуватися, що, з огляду на інституційну структуру та принципи правової системи ЄС, поняття делегування повноважень у праві ЄС не обмежується прийняттям актів відповідно до статті 290 ДФЄС, а й охоплює інші явища.

З іншого боку, враховуючи деякі випадки використання терміну «делегування» в судовій практиці та літературі, може здатися, що до права ЄС застосовується лише загальне поняття делегування. Однак, буде стверджуватися, що ця ідея є лише частково правильною, оскільки вона не відображає складності явищ, що розвинулися в процесі розвитку інституційної структури ЄС.

Дійсно, розвинулася певна міжінституційна динаміка, яка має велику схожість зі своєрідною формою делегування повноважень, описаною стосовно державної правової системи, і її не можна звести до розпливчастого юридичного поняття.

Отже, для цілей цього дослідження буде розглянуто третій шлях: з урахуванням проведеного аналізу, визначення буде побудовано на основі конституційних принципів, які, як було визначено, впливають на еволюцію та розуміння делегування повноважень. Для розробки визначення делегування повноважень в ЄС необхідний аналіз описаних елементів цього поняття та способу їх функціонування в правовій системі ЄС.

Таким чином, буде досліджено порядок компетенцій, встановлений Договорами на рівні ЄС, описуючи, як визначається взаємозв'язок між національним рівнем та рівнем ЄС, а також між різними інституціями, а також вплив фундаментальних принципів, зокрема верховенства права, принципу законності та розподілу влади, на інституційну архітектуру ЄС та на концепцію делегування повноважень у цій системі. Це дозволить, таким чином, дати визначення делегування повноважень, яке враховує специфічні інституційні характеристики системи ЄС [4].

З огляду на викладені міркування, очевидно, що визначення делегування повноважень має бути сформоване відповідно до певних факторів, як формального, так і суттєвого характеру, які можуть бути основою для правового аналізу цього явища. Відповідно, щоб визначити, чи мало місце «справжнє» делегування повноважень, слід звернути увагу на такі елементи: (i) порядок компетенцій; (ii) передача повноважень щодо прийняття рішень, яка має юридичні наслідки; (iii) автономія делегата у здійсненні повноважень; та (iv) автономія, що залишається за іншими інституціями після здійснення повноважень [4].

Отже, для визначення того, чи мало місце делегування повноважень, пропонується двоетапний підхід. По-перше, з формальної точки зору, необхідно враховувати порядок компетенцій, встановлених у Договорах, щоб визначити установу, яка зазвичай компетентна приймати певні акти, тобто делегуючу організацію. Таким чином, делегування повноважень у правовій системі ЄС можна описати як передачу здійснення повноважень щодо прийняття рішень, наданих установі, органу чи агентству Договорами, іншій установі, органу чи агентству Союзу відповідно до акта права ЄС.

Ця передача повноважень чітко визначається, коли делегована установа чи орган приймає акти або заходи, що належать до компетенції делегуючого органу. Таким чином, цей випадок являє собою делегування повноважень щодо прийняття рішень у формальному сенсі, відповідно до поняття делегування *stricto sensu*, проаналізованого в традиційній літературі з цього питання в правових системах держав.

По-друге, з огляду на інституційний баланс, визначений у Договорах, передача повноважень може також відбуватися, коли здійснення повноважень, наданих установі чи органу, має наслідком суттєве порушення повноважень іншої установи. Прерогативи установи вважаються порушеними, наприклад, коли вона не має автономії у здійсненні своїх повноважень. Це може статися, з одного боку, у випадках, коли делегат контролюється до такої міри, що повноваження щодо прийняття рішень фактично здійснює делегатор, що робить делегування фактично несуттєвим.

З іншого боку, це також випадок, коли здійснення певних завдань іншими установами чи органами фактично позбавляє компетентний орган його прерогатив, перекладаючи повну відповідальність за прийняття актів на делегата. В обох випадках формальний сценарій не відповідає фактичному здійсненню повноважень. З цієї точки зору, зосереджуючись на автономії, якою користуються інституційні учасники, делегування повноважень призводить радше до «питання ступеня», ніж до відповіді «так чи ні». Однак, щоб пом'якшити невизначеність критерію, необхідність застосування певних повноважень обмежує

визначення випадками, коли відбувається ефективна зміна правових позицій відповідних установ або органів.

Висновки. Узагальнення проведеного аналізу дозволяє стверджувати, що феномен делегування повноважень у публічному праві є багатограним і не зводиться до єдиного визначення. Попри спільну основу у вигляді передачі або розширення компетенцій від одного органу до іншого, у науці та практиці розрізняють різні його форми, серед яких найбільш значущими є адміністративне та законодавче делегування. Перше виступає інструментом організаційної гнучкості в межах державного управління, тоді як друге має безпосередній вплив на засадничі конституційні принципи, зокрема на розподіл влад. З урахуванням правової системи ЄС, делегування набуває особливого виміру: воно не обмежується процедурою прийняття делегованих актів, передбачених статтею 290 ДФЄС, а відображає складну міжінституційну динаміку, що розвинулася внаслідок історичної еволюції інституційного порядку. Відтак, визначення делегування повноважень у ЄС повинно враховувати як формальний порядок компетенцій, закріплений у Договорах, так і реальну автономію органів, що здійснюють передані їм функції. Делегування у такому контексті постає не лише як юридичний акт, але і як процес, що втілює співпрацю та координацію між інституціями, забезпечуючи досягнення спільних цілей у рамках інституційної архітектури Союзу. Саме поєднання формальних та матеріальних критеріїв дозволяє сформувати цілісне бачення цього інституту й уникнути редукції його складності до суто технічного механізму перерозподілу компетенцій.

ЛІТЕРАТУРА

1. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. *EUR-Lex*. 2012. URL: http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj
2. Black's Law Dictionary, 5th Pocket Edition. /edited by Bryan A. Garner. Thomson Reuters, 2016. 890 p.
3. Herwig C.H. Hofmann, Gerard C. Rowe. Administrative Law and Policy of the European Union. Oxford University Press, 2011. 1064 p.
4. Judgment of the Court of 27 January 1988. Kingdom of Denmark v Commission of the European Communities. Case 349/85. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:61985CJ0349>
5. Opinion of the Court of 14 December 1991. Opinion delivered pursuant to the second subparagraph of Article 228 (1) of the Treaty – Draft agreement between the Community, on the one hand, and the countries of the European Free Trade Association, on the other, relating to the creation of the European Economic Area. Opinion 1/91. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:61991CV0001>

Дата першого надходження рукопису до видання: 29.09.2025
Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 20.10.2025
Дата публікації: 29.10.2025