

Нестеров Г.Г.

Інститут економіко-правових досліджень
імені В.К. Макутова Національної академії наук України

ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ІНШИМИ СУБ'ЄКТАМИ ПРАВА

Встановлено, що правовий режим здійснення органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень передбачає те, що представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування безпосередньо виконують покладені на них обов'язки та реалізують відповідні права у різних сферах суспільних відносин, у тому числі, у господарських правовідносинах. В той же час Конституцією України та законами України встановлюються випадки, коли відбувається делегування відповідних повноважень іншим суб'єктам права. Наголошується на недоліках техніки нормопроєктування, використаної для опису предмету відання районних та обласних рад у частині прийняття рішень щодо делегування «окремих повноважень» (ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») без застереження про обов'язковість врахування переліків повноважень, які можуть бути делеговані та які визначені у ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відповідно, спираючись на положення ч. 2 ст. 19 Конституції України та з метою запобігання суперечливому застосуванню законодавства України, запропоновано викласти у новій редакції п. 27 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Доводиться, що не враховується вольовий елемент прийняття рішення районною, обласною радою про делегування повноважень відповідним місцевим державним адміністраціям. Аргументовано положення про те, що делегування, як правило, передбачає такий порядок передачі повноважень від одного суб'єкта права іншому, коли форми виразу волі легітимізуються у законі або договорі. В той час як в умовах правового режиму воєнного стану усталена правова модель делегування повноважень не дотримується. Стверджується, що Законом України «Про правовий режим воєнного стану» фактично передбачається інституційне заміщення військовими адміністраціями певних населених пунктів, у межах яких вони створюються, органів місцевого самоврядування. Причому ступінь заміщення є різною та залежить від впроваджуваної моделі обмеження прав органів місцевого самоврядування брати участь у вирішенні питань місцевого значення. Встановлено, що рішення Верховної Ради України на виконання ч.ч. 2 та 3 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» приймаються у формі постанов. Водночас, доводиться, що норми Конституції України свідчать про протилежне та переконують у необхідності врегулювання зазначених у ч.ч. 2 та 3 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» суспільних відносин на рівні такого акта Верховної Ради України як закон. Обґрунтовано положення про доцільність приведення правотворчої практики, спрямованої на реалізацію заходів правового режиму воєнного стану у частині здійснення військовими адміністраціями як тимчасовими державними органами повноважень органів місцевого самоврядування у межах окремих населених пунктів або навіть на рівні районів та областей за моделлю заміщення органів місцевого самоврядування, у відповідність із нормами Конституції України.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, повноваження, делегування, військові адміністрації, модель інституційного заміщення органів місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Правовий режим здійснення органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень передбачає те, що представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування безпосередньо виконують покладені на них обов'язки та реалізують відповідні права у різних сферах суспільних відносин, у тому числі, у господарських правовідно-

синах. Водночас, Конституція України та закони України встановлюють випадки, коли відбувається делегування відповідних чітко визначених повноважень іншим суб'єктам права. При цьому такими суб'єктами права можуть бути не лише органи влади (органи державної влади або інші органи місцевого самоврядування), але і суб'єкти господарювання, які залучаються до виконання

певних господарських завдань місцевого значення, зокрема, у частині здійснення управління об'єктами права комунальної власності.

Питання делегування повноважень органами місцевого самоврядування, як і проблематика наділення органів місцевого самоврядування повноваженнями органами державної влади знаходили висвітлення у юридичній науці, у тому числі у дослідженнях науковців – представників науки господарського права [1–6]. В той же час зміни у суспільстві та сучасна практика державотворення переконують у доцільності вчергове повернутися до дослідження означеного кола питань. Особливо, варто звернути увагу на значні зміни, які відбулися у межах інституту делегування повноважень під впливом правового режиму воєнного стану в Україні. Будучи за своєю правовою природою режимом надзвичайного характеру, воєнний стан зумовив зміни у порядку та способах делегування повноважень, які заслуговують на прискіпливу увагу крізь призму конституційно-правових норм, які встановлюють гарантії місцевого самоврядування, дотримання особливого типу (спеціально дозволеного) та принципу («дозволено тільки те, що прямо дозволено законом, все інше заборонено») правового регулювання відносин за участю органів державної влади та місцевого самоврядування, безпосередньої реалізації повноважень органами місцевого самоврядування тощо. Як засвідчують зміни, що відбулися у законодавстві України у зв'язку з впровадженням правового режиму воєнного стану, здійснення повноважень органів місцевого самоврядування у межах окремих населених пунктів або навіть на рівні районів та областей здійснюється не в порядку делегування, а фактично за моделлю заміщення зазначених органів військовими адміністраціями як тимчасовими державними органами (саме так ідентифіковано зазначених суб'єктів права у Законі України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 [7]).

Зважаючи на вказані обставини, наукової оцінки потребує механізм делегування повноважень органів місцевого самоврядування іншим суб'єктам права, насамперед, порядок наділення такими повноваженнями військових адміністрацій. Зазначеним обумовлюється актуальність представленого дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У наукових джерелах представлено результати наукових розвідок, присвячених деяким аспектам, що визначають порядок та підстави делегування

повноважень органів місцевого самоврядування різним учасникам суспільних відносин, що знайшло вияв у наукових працях К.І. Апанасенко, О.М. Вінник, О.П. Віхрова, Т.С. Гудіми, Р.А. Джабраїлова, К.В. Полякової, В.А. Устименка та ін.

Водночас у правових дослідженнях у недовідній мірі опрацьовано питання, пов'язані із змінами, які відбулися у межах інституту делегування повноважень, особливо, під впливом правового режиму воєнного стану в Україні.

Постановка завдання. Метою статті є висвітлення деяких особливостей здійснення повноважень органів місцевого самоврядування іншими суб'єктами права.

Виклад основного матеріалу. Насамперед, слід зазначити, що делегування як форма наділення органів влади певними повноваженнями згадується у тексті Конституції України від 28.06.1996. Зокрема, привертають увагу норми ч. 6 ст. 118 про те, що місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, *делегованих* їм відповідними районними чи обласними радами, та п. 7 ч. 1 ст. 119 щодо забезпечення реалізації місцевими державними адміністраціями на відповідній території інших наданих державою, а також *делегованих* відповідними радами повноважень [8].

В той же час, коли описується у тексті Конституції України зворотний процес, а саме наділення органів місцевого самоврядування повноваженнями органів державної влади, вживається термін «надання» (у формі дієслова). Так, перше речення ч. 3 ст. 143 Конституції України містить положення про те, що органам місцевого самоврядування можуть *надаватися* законом окремі повноваження органів виконавчої влади.

Своєю чергою, на відміну від термінології ч. 3 ст. 143 Конституції України, Європейська хартія місцевого самоврядування акцентує увагу на «делегуванні повноважень». Зокрема, ч. 5 ст. 4 Хартії містить наступне положення: «5. Якщо повноваження *делегуються* органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосувати свою діяльність до місцевих умов.» [9] (курсив мій – ГН).

Втім поняття «делеговані повноваження» та «надання повноважень» вбачається за доцільне розглядати як логічно та змістовно пов'язані, в чому дозволяє переконатися запропоноване Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 визначення низки ключових

чових понять, серед яких окремо виділено термін «делеговані повноваження». Під «делегованими повноваженнями» вказаним Законом запропоновано розуміти повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад (ст. 1) [10].

Відповідно, вважаємо слушним висновок К.В. Полякової про те, що конституційно-правова норма про надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади може бути інтерпретована через призму категорії «делеговані повноваження», наведеної у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4, с. 150].

Переліки повноважень, які делегуються районними і обласними радами відповідним місцевим державним адміністраціям, наведено у ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» як вичерпні, що узгоджується з вимогою правової визначеності як складовою принципу верховенства права, створюючи передумови для прогнозованого застосування норм права.

При цьому привертає увагу та обставина, що п. 27 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає прийняття виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради рішень щодо делегування місцевим державним адміністраціям *окремих повноважень* районних, обласних рад. Використаний прийом юридичної техніки для опису предмету відання районних та обласних рад закладає підґрунтя для висновків про те, що такі «окремі повноваження» не обов'язково мають бути передбачені переліками, зазначеними у ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Втім, ч. 2 ст. 19 Конституції України покладає на органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб обов'язок діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Відповідно, вирішення питання про делегування окремих повноважень має здійснюватися за переліками, встановленими ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Спираючись на вказаний конституційно-правовий припис та з метою запобігання суперечливому застосуванню законодавства України, вбачається за доцільне викласти п. 27 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у наступній редакції:

«27) прийняття рішень щодо делегування місцевим державним адміністраціям окремих повноважень районних, обласних рад, **визначених ст. 44 цього Закону**;».

Крім того, заслуговує на увагу техніка нормопроекування, використана з метою наділення окремих формулювань ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» ознаками безальтернативності та обов'язковості. І це в той час, коли інші норми цього ж Закону підтверджують протилежну спрямованість правового регулювання відносин з делегування повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям. Зокрема, вольовий елемент прийняття рішення районною, обласною радою знаходить підтвердження у ч. 2 ст. 58 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якою виконавчий апарат ради забезпечує виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих відповідною радою, якщо рішенням цієї ради повноваження щодо забезпечення виконання заходів з відстеження результативності цих регуляторних актів *не делеговано* відповідним місцевим державним адміністраціям. Додатково вольовий елемент делегування підтримується у науковій літературі, зокрема, К.І. Апанасенко, розглядаючи питання делегування районними та обласними радами своїх повноважень у майновій сфері відповідним місцевим державним адміністраціям, наголошує на тому що, делегування за своєю природою – це не обов'язок, а право відповідних рад [11, с. 141].

Відтак, у перших реченнях ч.ч. 1 та 2 ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» **вбачається за доцільне замінити термін «делегують» словосполученням «можуть делегувати».**

Важливо наголосити на тому, що делегування у системі відносин місцевого самоврядування розглядається також як форма співробітництва територіальних громад сіл, селищ, міст, що впливає зі змісту Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014. Як впливає зі змісту ч. 1 ст. 4 цього Закону, співробітництво здійснюється у формі:

1) делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;

2) реалізації спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період

ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;

3) спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності, об'єктів інфраструктури;

4) утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій, спільних об'єктів інфраструктури;

5) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень [12].

Прийняття рішень щодо надання згоди на організацію співробітництва територіальних громад, суб'єктом якого є територіальна громада села, селища, міста, у формах, визначених ст. 4 Закону України «Про співробітництво територіальних громад», щодо схвалення проекту договору про співробітництво та інших рішень, пов'язаних із здійсненням відповідно до зазначеного Закону співробітництва територіальних громад, здійснюється виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради (п. 33-1 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Як зазначено у ч. 2 ст. 10 Закону України «Про співробітництво територіальних громад», договір про співробітництво у частині делегування виконання окремих завдань повинен, зокрема, містити:

1) перелік завдань, що делегуються органу місцевого самоврядування суб'єкта співробітництва;

2) найменування органу місцевого самоврядування суб'єкта співробітництва, якому делегуються завдання інших органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва;

3) найменування органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва, які делегують завдання відповідному органу місцевого самоврядування одного із суб'єктів співробітництва;

4) вимоги до виконання органом місцевого самоврядування одного із суб'єктів співробітництва делегованих іншими суб'єктами співробітництва завдань;

5) обсяг коштів місцевих бюджетів, що передаються місцевому бюджету органу місцевого самоврядування суб'єкта співробітництва на виконання делегованих завдань;

6) строк, на який делегуються завдання;

7) форму і порядок звітування про стан виконання та фінансування делегованих завдань;

8) порядок припинення договору та розв'язання спорів під час його виконання.

Прогресивність положень Закону України «Про співробітництво територіальних громад»

виявляється в тому, що це напевно один з перших законодавчих актів, який передбачив можливість делегування як певного кола повноважень, так і відповідних для їх виконання ресурсів у взаємовідносинах між територіальними громадами сіл, селищ та міст.

Зважаючи на вказане, слід погодитися з К.В. Поляковою про доцільність віддзеркалення виявлених особливостей за суб'єктним складом та правовими підставами делегування у легальному визначенні поняття «делеговані повноваження» [4, с. 153].

У певній мірі на засадах господарського договору можуть бути делеговані суб'єктам господарювання невідповідні повноваження органів місцевого самоврядування, пов'язані із здійсненням функцій з управління об'єктами права комунальної власності. Адже, як зазначає К.В. Полякова, саме на виконавчі органи сільських, селищних та міських рад покладено повноваження з управління в межах, визначених радою, майном, що належить до комунальної власності відповідних територіальних громад (пп. 1 п. «а» ст. 29 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Відповідно, на думку дослідниці, залучення до цього процесу інших суб'єктів права свідчить про покладення на них тих повноважень, які мали б бути реалізовані органами місцевого самоврядування [4, с. 157].

Спираючись на наукову оцінку О.П. Віхровим відносин, які складаються у сферах оренди, концесії комунального майна, як організаційно-господарських [13, с. 8], вбачається за можливе стверджувати про застосовність до цих груп відносин ч. 1 ст. 195 Господарського кодексу України від 16.01.2003, згідно з якою управлений суб'єкт господарського зобов'язання, серед іншого, може делегувати другій стороні, за її згодою, належні йому за законом, статутом чи договором права для здійснення господарсько-управлінських повноважень [14]. Додатково слід відзначити, що окремі пропозиції щодо доповнення Господарського кодексу України правовою нормою, присвяченою особливостям делегування повноважень органів влади суб'єктам господарювання, були обґрунтовані Т.С. Гудімою у межах дисертаційного дослідження [15, с. 7, 13, 23].

Водночас, слід зауважити, що органам влади та органам місцевого самоврядування забороняється делегування окремих владних повноважень об'єднанням, підприємствам та іншим суб'єктам господарювання, якщо це призводить або може призвести до недопущення, усунення,

обмеження чи спотворення конкуренції. Зазначене застереження міститься у ст. 16 Закону України «Про захист економічної конкуренції» від 11.01.2001 [16].

Як свідчить вищенаведений аналіз положень окремих нормативно-правових актів та наукових розробок у досліджуваній сфері, делегування, як правило, передбачає такий порядок передачі повноважень від одного суб'єкта права іншому, коли форми виразу волі легітимізуються у законі або договорі. В той час як в умовах правового режиму воєнного стану усталена правова модель делегування повноважень не дотримується.

Законом України «Про правовий режим воєнного стану» фактично передбачається інституційне заміщення військовими адміністраціями певних населених пунктів, у межах яких вони створюються, органів місцевого самоврядування. Причому ступінь заміщення є різною та залежить від впровадженої моделі обмеження прав органів місцевого самоврядування брати участь у вирішенні питань місцевого значення, а саме:

1. У порядку, визначеному ст. 15 «Повноваження військових адміністрацій», у якій зазначено про те, що повноваження військових адміністрацій здійснюються ними в порядку, визначеному законами України для здійснення повноважень відповідних місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, з урахуванням особливостей, встановлених цим Законом. Додатково ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» окремо визначає коло повноважень військових адміністрацій населених пунктів, а також начальника військової адміністрації.

З-поміж іншого, окремо можна навести деякі з повноважень, що здійснюються військовими адміністраціями та спрямовані на спрямовані на забезпечення функціонування місцевої економіки:

складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, забезпечення виконання відповідного бюджету (п. 5 ч. 2 ст. 15);

встановлення ставок місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України, якщо рішення відповідної ради з цих питань не прийнято (п. 6 ч. 2 ст. 15);

прийняття рішень щодо надання відповідно до законодавства пільг зі сплати місцевих податків і зборів, якщо рішення відповідної ради з цих питань не прийнято (п. 7 ч. 2 ст. 15);

встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів на побутові, комунальні (крім тарифів, які встановлюються національною

комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг), транспортні та інші послуги (п. 8 ч. 2 ст. 15);

управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населенню (п. 10 ч. 2 ст. 15);

встановлення для підприємств, установ та організацій, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету (п. 11 ч. 2 ст. 15);

здійснення управління майном, яке перебуває у комунальній власності відповідної територіальної громади (крім вирішення питань відчуження, у тому числі і шляхом приватизації комунального майна та надання комунального майна в оренду на строк понад один рік) (п. 12 ч. 2 ст. 15);

надання відповідно до закону містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок (п. 14 ч. 2 ст. 15);

управління закладами освіти, установами освіти, закладами охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, надавачами соціальних послуг, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними, підлітковими закладами за місцем проживання; організації їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення; організації надання ними послуг, у тому числі соціальних (п. 15 ч. 2 ст. 15);

забезпечення соціально-культурних закладів, які перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, а також населення паливом, електроенергією, газом та іншими енергоносіями; вирішення питань водопостачання, відведення та очищення стічних вод; здійснення контролю за якістю питної води (п. 16 ч. 2 ст. 15);

сприяння організації виробництва і поставок у війська підприємствами та організаціями, що перебувають у комунальній власності, замовленої продукції, послуг, енергоресурсів (п. 22 ч. 2 ст. 15);

встановлення посиленої охорони та забезпечення у взаємодії з відповідними суб'єктами господарювання сталого функціонування важливих об'єктів національної економіки та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення (п. 25 ч. 2 ст. 15);

вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин (крім вирішення питань відчуження з комунальної власності

земельних ділянок та надання таких земельних ділянок в оренду на строк понад один рік) (п. 26 ч. 2 ст. 15);

вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення строком не більше одного року, а також про скасування такого дозволу (п. 27 ч. 2 ст. 15);

вирішення питань управління побутовими відходами, знешкодження та захоронення трупів тварин (п. 37 ч. 2 ст. 15);

організації місцевих ринків (п. 38 ч. 2 ст. 15);

встановлення режиму роботи підприємств комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад (п. 39 ч. 2 ст. 15);

затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту незалежно від форми власності, узгодження цих питань стосовно транзитного пасажирського транспорту у випадках, передбачених законодавством (п. 40 ч. 2 ст. 15) тощо;

Окремо слід наголосити на тому, що військові адміністрації населених пунктів здійснюють делеговані повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законами України. Зазначене додатково підтверджує думку про заміщення військовими адміністраціями органів місцевого самоврядування у межах відповідних населених пунктів.

Зазначений вище обсяг повноважень здійснюється військовими адміністраціями, не зважаючи навіть на те, що органи місцевого самоврядування є спроможними виконувати покладені законом обов'язки. На відсутність часом селективного підходу до вибору населених пунктів, на території яких мають бути створені військові адміністрації, звертається увага у працях науковців. Так, В.П. Кіселичник вважає, що не зовсім обґрунтованим, після стабілізації ситуації на фронті у 2022 році, є утворення військових адміністрацій у тих населених пунктах, які не перебували у зоні бойових дій та у яких ефективно функціонували місцеві ради. Науковець зауважує, що на відносно безпечних територіях може відбутися фактичне згорання місцевого самоврядування на рівні областей і районів та збереження суто «декоративних» повноважень представницьких органів (місцевих рад) на рівні громад [17, с. 74–75].

2. У порядку, визначеному ст. 10 «Неприпустимість припинення повноважень органів дер-

жавної влади, інших державних органів в умовах воєнного стану».

Зокрема, передбачається максимально можливе заміщення військовою адміністрацією органів місцевого самоврядування, адже значно розширюються повноваження начальника військової адміністрації (на рівні сіл, селищ, міст), обласної та/або районної військової адміністрації (відповідно на рівні області та/або району).

Згідно з ч. 2 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», у разі утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) Верховна Рада України за поданням Президента України може прийняти рішення про те, що у період дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування:

1) начальник військової адміністрації:

крім повноважень, віднесених до його компетенції цим Законом, здійснює повноваження сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови;

може затвердити тимчасову структуру виконавчих органів сільської, селищної, міської ради (для працівників, посади яких не включені до тимчасових штатних розписів, оголошується простій або здійснюється їх переведення на рівнозначну чи нижчу посаду);

2) апарат сільської, селищної, міської ради та її виконавчого комітету, інші виконавчі органи (з урахуванням абз. 3 п. 1 цієї частини), комунальні підприємства, установи та організації відповідної територіальної громади підпорядковуються начальнику відповідної військової адміністрації.

У разі утворення обласної та/або районної військової адміністрації на період дії воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення чи скасування, у разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області або у разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення:

1) повноваження такої обласної та/або районної ради здійснюють відповідні обласні та районні військові адміністрації;

2) виконавчий апарат такої районної та обласної ради підпорядковується начальнику відповідної військової адміністрації;

3) відповідні районні та обласні ради не здійснюють свої повноваження;

4) комунальні підприємства, установи та організації, засновані на базі майна спільної власності територіальних громад району або області, підпорядковуються відповідній військовій адміністрації;

5) управління об'єктами спільної власності територіальних громад таких району та/або області здійснюється начальником відповідної районної та/або обласної військової адміністрації;

б) призначення осіб на посади та звільнення з посад, які здійснюються начальником районної військової адміністрації, погоджуються з начальником відповідної обласної військової адміністрації;

7) начальник обласної військової адміністрації, начальник районної військової адміністрації за погодженням з начальником відповідної обласної військової адміністрації може увільняти від виконання посадових обов'язків працівників виконавчого апарату такої районної та/або обласної ради (для таких працівників оголошується простій або здійснюється їх переведення на рівнозначну чи нижчу посаду) (ч. 3 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»).

Як свідчить практика правотворчої діяльності, рішення Верховної Ради України на виконання ч.ч. 2 та 3 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» приймаються у формі постанов. Вказане може бути продемонстровано на прикладах наступних постанов Верховної Ради України, як-то: «Про здійснення начальниками військових адміністрацій населених пунктів у Василівському, Мелітопольському та Пологівському районах Запорізької області повноважень, передбачених частиною другою статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»» від 23.08.2023 № 3340-IX [18]; «Про здійснення Запорізькою обласною військовою адміністрацією, начальником Запорізької обласної військової адміністрації повноважень, передбачених частиною третьою статті 10 та частиною третьою статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»» від 21.03.2024 № 3625-IX [19].

Відповідно до ст. 46 Регламенту Верховної Ради України, затвердженим Законом України від 10.02.2010 № 1861-VI, рішеннями Верховної Ради України є акти Верховної Ради України, а також процедурні та інші рішення, які заносяться до протоколу пленарних засідань Верховної Ради (ч. 1). У ч. 2 ст. 46 зазначено, що актами Верховної Ради України є закони, постанови, резолюції, декларації, звернення, заяви [20].

На перший погляд може виникнути враження про те, що для реалізації моделі правового регулювання відносин, закладеної у ч.ч. 2 та 3 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», достатнім та релевантним за юридичною силою актом є постанова Верховної Ради України.

Водночас норми Конституції України свідчать про протилежне та переконують у необхідності врегулювання зазначених у ч.ч. 2 та 3 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» суспільних відносин на рівні такого акта Верховної Ради України як закон. Як впливає з п. 15 ч. 1 ст. 92 Конституції України, *виключно законами України визначаються засади місцевого самоврядування*. Адже означені правові норми Закону України «Про правовий режим воєнного стану» охоплюють коло суспільних відносин, які формують засадничі підвалини місцевого самоврядування, оскільки зачіпають питання організації та здійснення місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою держави, реалізації права територіальної громади на самоврядування тощо.

Відтак, вбачається за доцільне узгодити правотворчу практику, спрямовану на реалізацію заходів правового режиму воєнного стану у частині здійснення військовими адміністраціями як тимчасовими державними органами повноважень органів місцевого самоврядування у межах окремих населених пунктів або навіть на рівні районів та областей за моделлю заміщення органів місцевого самоврядування, у відповідність із нормами Конституції України та забезпечення дотримання принципу «дозволено тільки те, що прямо дозволено законом, все інше заборонено», який отримав втілення у нормі ч. 2 ст. 19 Основного Закону.

Висновки. Проведене дослідження дозволяє дійти низки узагальнюючих висновків, а саме:

встановлено, що правовий режим здійснення органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень передбачає те, що представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування безпосередньо виконують покладені на них обов'язки та реалізують відповідні права у різних сферах суспільних відносин, у тому числі, у господарських правовідносинах. В той же час Конституцією України та законами України встановлюються випадки, коли відбувається делегування відповідних повноважень іншим суб'єктам права;

відзначається, що переліки повноважень, які делегуються районними і обласними радами відповідним місцевим державним адміністраціям, наведено у ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» як вичерпні, що узгоджується з вимогою правової визначеності як складовою принципу верховенства права, створюючи передумови для прогнозованого застосування норм права. Водночас наголошується на недоліках техніки нормопроєктування, використаної

для опису предмету відання районних та обласних рад у частині прийняття рішень щодо делегування «окремих повноважень» (ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») без застереження про обов'язковість врахування переліків повноважень, які можуть бути делеговані та які визначені у ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відповідно, спираючись на положення ч. 2 ст. 19 Конституції України та з метою запобігання суперечливому застосуванню законодавства України, запропоновано викласти у новій редакції п. 27 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»;

звертається увага на використання техніки нормопроєктування у спосіб, що спрямований на наділення окремих формулювань ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» ознаками безальтернативності та обов'язковості. Доводиться, що не враховується вольовий елемент прийняття рішення районною, обласною радою про делегування повноважень відповідним місцевим державним адміністраціям, що знаходить підтвердження у нормах Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (зокрема, ч. 2 ст. 58). У зв'язку з цим у перших реченнях ч.ч. 1 та 2 ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» запропоновано замінити термін «делегують» словосполученням «можуть делегувати»;

аргументовано положення про те, що делегування, як правило, передбачає такий порядок передачі повноважень від одного суб'єкта права іншому, коли форми виразу волі легітимізуються у законі або договорі. В той час як в умовах правового режиму воєнного стану усталена правова модель делегування повноважень не дотримується. Стверджується, що Законом України «Про правовий режим воєнного стану» фактично передбачається інституційне заміщення військовими адміністраціями певних населених пунктів, у межах яких вони створюються, органів місцевого самоврядування. Причому ступінь заміщення є різною та залежить від впровадженої моделі обмеження прав органів місцевого самоврядування брати участь у вирішенні питань місцевого значення, а саме: 1) у порядку, визначеному ст. 15 «Повноваження військових адміністрацій»; 2) у порядку, визначеному

ст. 10 «Неприпустимість припинення повноважень органів державної влади, інших державних органів в умовах воєнного стану». Встановлено, що у межах ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачається максимально можливе заміщення військовою адміністрацією органів місцевого самоврядування, адже значно розширюються повноваження начальника військової адміністрації (на рівні сіл, селищ, міст), обласної та/або районної військової адміністрації (відповідно на рівні області та/або району);

встановлено, що рішення Верховної Ради України на виконання ч.ч. 2 та 3 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» приймаються у формі постанов. Водночас, доводиться, що норми Конституції України свідчать про протилежне та переконують у необхідності врегулювання зазначених у ч.ч. 2 та 3 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» суспільних відносин на рівні такого акта Верховної Ради України як закон. Зазначений висновок впливає з п. 15 ч. 1 ст. 92 Конституції України, згідно з яким виключно законами України визначаються засади місцевого самоврядування. Доводиться, що означені правові норми Закону України «Про правовий режим воєнного стану» охоплюють коло суспільних відносин, які формують засадничі підвалини місцевого самоврядування, оскільки зачіпають питання організації та здійснення місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою держави, реалізації права територіальної громади на самоврядування тощо;

обґрунтовано положення про доцільність приведення правотворчої практики, спрямованої на реалізацію заходів правового режиму воєнного стану у частині здійснення військовими адміністраціями як тимчасовими державними органами повноважень органів місцевого самоврядування у межах окремих населених пунктів або навіть на рівні районів та областей за моделлю заміщення органів місцевого самоврядування, у відповідність із нормами Конституції України та забезпечення дотримання принципу «дозволено тільки те, що прямо дозволено законом, все інше заборонено», який отримав втілення у ч. 2 ст. 19 Основного Закону.

Список літератури:

1. Устименко В.А. Власність територіальної громади міста (господарсько-правові аспекти): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право». НАН України, Ін-т екон.-правових дослідж. Донецьк, 2007. 33 с.

2. Джабраїлов Р.А. Господарська правосуб'єктність міста: теорія і практика: монографія. Донецьк: Ноу-лідж, 2010. 455 с.
3. Вінник О.М. Щодо питання про критерії розмежування адміністративних і господарських договорів. *Вісник господарського судочинства*. 2010. № 2. С. 71–80.
4. Полякова К.В. Господарська компетенція органів місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право». Інститут економіко-правових досліджень НАН України. Київ, 2019. 205 с.
5. Кравець І. М. Правове становище суб'єктів організаційно-господарських повноважень: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право». Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2008. 16 с.
6. Хачук К. Д. Організаційно-господарські повноваження органів місцевого самоврядування: дис. на здобуття наук. ступен. канд. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право». Донецьк: НАН України; Ін-т економіко-правових досліджень, 2011. 245 с.
7. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
8. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
9. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985, ратифікована Законом України № 452/97-ВР від 15.07.97. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.
10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.
11. Апанасенко К.І. Правовий режим майна, що є в комунальній власності: дис. на здобуття наук. ступен. канд. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право». Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2006. 200 с.
12. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>.
13. Віхров О.П. Організаційно-господарські правовідносини: автореф. дис. на здобуття наук. ступен. д-ра юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право». Ін-т екон.-прав. дослідж. НАН України. Донецьк, 2009. 30 с.
14. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>.
15. Гудіма Т.С. Господарсько-правове забезпечення реалізації грошово-кредитної політики держави на засадах сталого розвитку: автореф. дис. на здобуття наук. ступен. д-ра юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право». ДУ «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Макутова Національної академії наук України». Київ, 2020. 37 с.
16. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11.01.2001 № 2210-III. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2210-14#Text>.
17. Кіселичник В.П. До питання про обмеження повноважень органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та євроінтеграції України. *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи: збірник матеріалів VI Міжнародної науково-практичної конференції (31 травня 2024 року, м. Львів) / [за наук. ред. проф. О.В. Батанова, доц. Р.Б. Бедрія]*. Львів, 2024. С. 72–79.
18. Про здійснення начальниками військових адміністрацій населених пунктів у Василівському, Мелітопольському та Пологівському районах Запорізької області повноважень, передбачених частиною другою статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: постанова Верховної Ради України від 23.08.2023 № 3340-IX. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3340-20#Text>.
19. Про здійснення Запорізькою обласною військовою адміністрацією, начальником Запорізької обласної військової адміністрації повноважень, передбачених частиною третьою статті 10 та частиною третьою статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: постанова Верховної Ради України від 21.03.2024 № 3625-IX. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3625-20#Text>.
20. Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України від 10.02.2010 № 1861-VI. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>.

Nesterov H.H. SOME FEATURES OF THE EXERCISE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT POWERS BY OTHER LEGAL ENTITIES

It has been established that the legal regime for the exercise of powers defined by law by local self-government bodies entails that representative and executive bodies of local self-government directly fulfill their assigned duties and exercise the corresponding rights in various spheres of social relations, including in economic legal relations. At the same time, the Constitution of Ukraine and the laws of Ukraine establish cases where the relevant powers are delegated to other legal entities. The article highlights the shortcomings of legislative drafting techniques used to describe the jurisdiction of district and regional councils in the part concerning the delegation of «certain powers» (Article 44 of the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine») without stipulating the mandatory consideration of the lists of powers that can be delegated and which are defined in Article 44 of the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine». Accordingly, based on the provisions of Part 2 of Article 19 of the Constitution of Ukraine and to prevent contradictory application of Ukrainian legislation, it is proposed to revise paragraph 27 of Part 1 of Article 43 of the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine». It is argued that the element of will in the decision-making process of district and regional councils regarding the delegation of powers to the relevant local state administrations is not considered. It is further posited that delegation generally involves such a procedure of transferring powers from one legal entity to another, where the forms of expression of will are legitimized by law or contract. However, under the legal regime of martial law, the established legal model of delegation of powers is not observed. It is asserted that the Law of Ukraine «On the Legal Regime of Martial Law» effectively provides for the institutional substitution of certain local self-government bodies by military administrations within the populated areas where they are established. The degree of substitution varies and depends on the implemented model of restricting the rights of local self-government bodies to participate in addressing local issues. It has been established that the decisions of the Verkhovna Rada of Ukraine to implement Parts 2 and 3 of Article 10 of the Law of Ukraine «On the Legal Regime of Martial Law» are made in the form of resolutions. At the same time, it is argued that the provisions of the Constitution of Ukraine suggest the opposite and indicate the need to regulate the social relations specified in Parts 2 and 3 of Article 10 of the Law of Ukraine «On the Legal Regime of Martial Law» at the level of an act of the Verkhovna Rada of Ukraine such as a law. It is substantiated that the legislative practice aimed at implementing measures under the legal regime of martial law in the part concerning the exercise of powers of local self-government bodies by military administrations as temporary state bodies within certain settlements, or even at the district and regional levels following the model of substitution of local self-government bodies, should be brought in line with the norms of the Constitution of Ukraine.

Key words: local self-government bodies, powers, delegation, military administrations, model of institutional substitution of local self-government bodies.