

**СУБ'ЄКТИ ПРИЗНАЧЕННЯ КЕРІВНИКІВ ОБ'ЄКТІВ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ:  
КЛАСИФІКАЦІЯ ТА РОЗПОДІЛ КАДРОВИХ ПОВНОВАЖЕНЬ****SUBJECTS OF APPOINTMENT OF HEADS OF MUNICIPAL PROPERTY OBJECTS:  
CLASSIFICATION AND DISTRIBUTION OF PERSONNEL POWERS**

Кореньєв С.М., здобувач

Заклад вищої освіти «Міжнародний університет бізнесу і права»

Статтю присвячено класифікації суб'єктів призначення керівників об'єктів комунальної власності, а також розподілу кадрових повноважень між ними. Кожна територіальна громада зацікавлена в здійсненні ефективного управління її комунальною власністю, що неможливо без здійснення органами місцевого самоврядування кадрових повноважень. Процес призначення керівників комунальних підприємств, установ, організацій, закладів має бути врегульованим таким чином, щоб уникнути колізій щодо визначення суб'єкта призначення, і встановити чіткий розподіл повноважень між цими суб'єктами.

З'ясовано стан правового регулювання кадрових повноважень органів місцевого самоврядування і визначено, що нормативно-правовою основою таких повноважень складають загальні і спеціальні (галузеві) загальнодержавні нормативно-правові акти, а у сфері, не врегульованій ними – місцеві нормативно-правові акти. При цьому, обмеженою є сфера застосування локальних нормативних актів та адміністративних договорів. Суб'єктів призначення керівників об'єктів комунальної власності можна класифікувати за кількісним складом – на одноособові та колегіальні, а за правовим статусом – на органи місцевого самоврядування та органи, утворені за участю органів місцевого самоврядування та наділені частиною їхніх функцій. Встановлено, що розподіл повноважень між суб'єктами призначення здійснюється за наступними критеріями: галузевим, територіальним та за наявністю делегованих повноважень. Також встановлено, що основними суб'єктами призначення керівників об'єктів комунальної власності є пленарні засідання місцевих рад, голови районних і обласних рад, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад і керівники їхніх структурних підрозділів, а також наглядові ради. Виявлено відсутність дієвих механізмів забезпечення виконання колегіальними органами результатів конкурсних процедур в муніципальній сфері, що обґрунтовує потребу в максимальному перерозподілі повноважень суб'єкта призначення від колегіального органу до посадової особи.

**Ключові слова:** засновник, кадрові повноваження, керівник органу управління, орган місцевого самоврядування, об'єкт комунальної власності, співвідношення загальної та спеціальної норм, суб'єкт призначення.

The article is devoted to the classification of subjects for the appointment of managers of communally owned objects, as well as the distribution of powers between them. Each territorial community is interested in effective management of its communal property, which is impossible without the exercise of personnel powers by local self-government bodies. The process of appointing heads of communal enterprises, institutions, organizations should be regulated in such a way as to avoid conflicts regarding the designation of the subject of appointment, and to establish a clear division of powers between these subjects.

It was determined that the normative-legal basis of personnel powers of local self-government bodies is general and special (branch) statewide normative acts, and in the sphere not regulated by them – local normative acts. At the same time, the scope of application of local regulations and administrative agreements is limited. Subjects of appointment of managers of communally owned objects can be classified by their quantitative composition – into single-person and collegial ones, and by legal status – into local self-government bodies and bodies formed with the participation of local self-government bodies and assigned part of their functions. It was established that the distribution of powers between the subjects of appointment is carried out according to the following criteria: sectoral, territorial and based on the presence of delegated powers. It was also established that the main subjects of appointment of managers of communally owned objects are plenary meetings of local councils, heads of district and oblast councils, village / settlement / city mayors, executive bodies of village / settlement / city councils and heads of their structural divisions, as well as supervisory boards. The lack of effective mechanisms for ensuring that collegial bodies implement the results of competitive procedures in the municipal sphere was revealed, which substantiates the need for the maximum redistribution of powers of the subject of appointment from the collegial body to the single-person official.

**Key words:** founder, head of the management body, local self-government body, object of communal property, personnel authority, ratio of general and special norms, subject of appointment.

**Актуальність проблеми.** Кожна територіальна громада зацікавлена в здійсненні ефективного управління її комунальною власністю, що неможливо без здійснення органами місцевого самоврядування кадрових повноважень. Процес призначення керівників комунальних підприємств, установ, організацій, закладів (далі – об'єкти комунальної власності) має бути врегульованим таким чином, щоб уникнути колізій щодо визначення суб'єкта призначення, і встановити чіткий розподіл повноважень між цими суб'єктами.

Управління комунальною власністю, і зокрема – підприємствами, установами, організаціями комунальної форми власності – ставало предметом багатьох муніципально-правових, адміністративно-правових досліджень і робіт з питань державного управління. Під процесом управління комунальною власністю розуміють регламентовану законом діяльність, спрямовану на використання об'єктів комунальної власності відповідно до завдань та функцій, що покладені на органи місцевого самоврядування; однією з базових функцій управління є *кадрове*

*забезпечення* (Н. Сментина) [1, с. 47–49]. Управління комунальною власністю, як слушно зазначає Н. Борсук, передбачає, зокрема, правове регулювання процесу управління комунальною власністю [2, с. 114]. І. Голосніченко, Д. Голосніченко, Р. Денчук зазначають, що управління об'єктами власності громади представляє собою систему, в якій об'єктами є власне об'єкти комунальної власності, а *суб'єктами – органи місцевого самоврядування*. Механізм дії суб'єктів управління створений законодавцем таким чином, що кожен із суб'єктів різного рівня має окремо визначені функції і компетенцію і таким чином діє у спосіб, визначений законодавцем, а також його дії залежать від *об'єкта управління, об'єкта комунальної власності* [3, с. 132]. Однією з функціональних форм управління комунальним майном М. Миговський називає самостійне використання комунального майна територіальною громадою, що передбачає створення на базі комунальної власності комунальних підприємств, установ та організацій; при цьому дослідник зазначає, що перед створенням обслуговуючого комунального підприємства

рада повинна взяти до уваги наявність, зокрема, *кадрового потенціалу*, який в майбутньому забезпечить його успішне функціонування [4]. Разом з тим, на теперішній час відсутнє комплексне дослідження з питань класифікації суб'єктів призначення в цій сфері, характеру та розподілу між ними повноважень, а наявність численних неузгодженостей в законодавчих актах робить актуальною тему цього дослідження.

Отже, **метою** цієї статті є з'ясування стану правового регулювання кадрових повноважень органів місцевого самоврядування, визначення основних видів нормативно-правових актів, що становлять основу такого правового регулювання, встановлення кола конкретних суб'єктів призначення керівників об'єктів комунальної власності, здійснення класифікації таких суб'єктів, встановлення критеріїв, на основі яких здійснюється розподіл повноважень між суб'єктами призначення.

На відміну від управління об'єктами державної власності, яке врегульовано єдиним нормативно-правовим актом – Законом України від 21 вересня 2006 року № 185-V, у сфері управління об'єктами комунальної власності відсутній загальнодержавний нормативно-правовий акт вищої юридичної сили, який встановлював би механізм управління. На сьогодні існує розгалужена система законів і підзаконних актів (загальнодержавних і місцевих), а правове регулювання відрізняється залежно від галузі роботи підприємств, установ, організацій, закладів, а також залежно від регіональних особливостей. Систему джерел правового регулювання, які унормовують статус місцевих суб'єктів кадрового управління, складають:

1) закони України:

– загального характеру для системи місцевого самоврядування;

– галузевого характеру для кожної важливої для держави сфери суспільних відносин, в якій присутній комунальний сектор та яка потребує врегулювання саме на рівні закону. Термін «галузь» в цьому контексті має значення «конкретна сфера діяльності місцевого самоврядування»;

2) підзаконні нормативно-правові акти:

– загальні: акти Кабінету Міністрів України, що передбачають конкурсні процедури сфері охорони здоров'я, культури, соціального захисту, типові форми контрактів з керівниками об'єктів комунальної власності тощо;

– відомчі: акти інших органів державної влади загальнодержавної компетенції (зокрема Міністерства освіти і науки України, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення), які врегульовують порядок вирішення кадрових питань в певній галузі в межах компетенції органу;

– місцеві: рішення органів місцевого самоврядування (місцевих рад та їхніх виконавчих органів), які врегульовують питання кадрових повноважень і конкурсних процедур, що не врегульовані або недостатньо врегульовані на загальнодержавному рівні;

– локальні: сфера їх застосування обмежується лише тими об'єктами комунальної власності, що мають власні самоврядні повноваження з обрання своїх керівників; прикладами можуть бути: статuti комунальних закладів фахової передвищої та вищої освіти, а також положення про організаційний комітет і виборчу комісію з обрання керівника комунального закладу вищої або фахової передвищої освіти;

3) адміністративні договори, укладені між територіальними громадами, з питань управління спільно створеними об'єктами комунальної власності.

По відношенню до об'єкта комунальної власності, орган місцевого самоврядування виступає як його *засновник*, однак це не означає, що повноваження засновника щодо кадрових призначень є абсолютними. Переважна більшість законів у наведених вище сферах передбачають

обов'язковість конкурсної процедури заміщення посад керівників об'єктів комунальної власності, та здійснення такої процедури органом, який хоча і формується засновником, однак у своїй діяльності є від нього незалежним, та рішення якого переважно є обов'язковими для засновника – *конкурсною комісією*. Таким розділенням повноважень досягається підвищення рівня об'єктивності прийняття кадрових рішень та зменшуються корупційні ризики. Разом з тим, у галузевих нормативних актах відсутня єдність у врегулюванні питання взаємодії між засновником і конкурсною комісією; відсутність такої єдності в певних випадках може бути продиктована галузевою специфікою, а може навпаки бути наслідком відсутності уніфікованої нормативної бази.

Базовим нормативно-правовим актом, який врегульовує кадрове управління на місцевому рівні, є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Так, у відповідності до ч. 1 ст. 26 цього Закону, виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються такі питання: прийняття рішень про затвердження *порядку утворення наглядової ради*, порядку призначення членів наглядової ради комунального унітарного підприємства; прийняття рішення про створення спеціалізованих установ з надання безоплатної первинної правничої допомоги, *призначення і звільнення керівників* цих установ. Норма ч. 4 ст. 42 цього Закону відносить, за загальним правилом, до повноважень сільського, селищного, міського голови призначення на посади та звільнення з посад керівників *підприємств, установ та організацій*, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад. Норма ч. 1 ст. 43 цього Закону відносить вирішення питань щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад; *призначення і звільнення їх керівників*, за загальним правилом, до компетенції пленарного засідання районної, обласної ради [5].

Крім того, управління об'єктами комунальної власності частково врегульовано також у Господарському кодексі України, стаття 78 якого має назву «Комунальне унітарне підприємство». Частиною сьомою статті 78 цього кодексу визначено, що органами управління комунального унітарного підприємства є: керівник підприємства, який призначається (обирається) органом, до сфери управління якого належить підприємство, *або наглядовою радою цього підприємства* (у разі її утворення); крім того, норма ч. 4 ст. 122 ГК України передбачає, що управління комунальним господарським об'єднанням здійснюють правління об'єднання і генеральний директор об'єднання, який призначається на посаду та звільняється з посади *органом, що прийняв рішення про утворення об'єднання* [6].

Також, законом допускається утворення спільних (для декількох територіальних громад) комунальних підприємств. Так, у відповідності до ч. 2 ст. 13 Закону України «Про співробітництво територіальних громад», договір про співробітництво у частині утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій повинен містити, зокрема, структуру органів і служб управління спільними комунальними підприємствами, установами та організаціями, порядок їх призначення та організації діяльності [7]. З цієї норми вбачається, що кадрові самоврядні повноваження можуть бути врегульовані не лише нормативно-правовим актом, але й адміністративним договором.

Окрім цих двох базових законів, що врегульовують місцеве самоврядування та діяльність комунальних підприємств, існує значна кількість законів, які врегульовують кадрово-конкурсні правовідносини, що виникають на місцевому рівні, залежно від галузі діяльності підприємства, закладу, установи чи організації. На рівні закону держава визначила особливості правового регулювання муніципальних кадрових призначень у таких сферах як освіта, охорона здоров'я, надання соціальних послуг, медіа, культура.

Зокрема, у сфері повної загальної середньої освіти, Закон України «Про повну загальну середню освіту» визначає, що керівник комунального закладу загальної середньої освіти обирається на посаду за результатами конкурсу (ч. 1 ст. 39); протягом трьох робочих днів з дня оприлюднення рішення про переможця конкурсу *посадова особа засновника (голова відповідної ради) або керівник уповноваженого ним органу (структурного підрозділу з питань освіти)* призначає переможця конкурсу на посаду та укладає з ним строковий трудовий договір (ч. 11 ст. 39) [8]. Отже, у сфері загальної середньої освіти конкурс для заміщення посади керівника комунального закладу є обов'язковим; діє конкурсна комісія, рішення якої є обов'язковим для суб'єкту призначення; засновник забезпечує умови проведення конкурсу і реалізує його результати.

Особливості кадрових повноважень щодо керівників закладів фахової передвищої освіти врегульовані Законом України «Про фахову передвищу освіту», норма ч. 2 ст. 34 якого передбачає, що *засновник (засновники) закладу фахової передвищої освіти (тобто для комунальних закладів – орган місцевого самоврядування) або уповноважений ним (ними) орган (особа)* оголошує конкурсний відбір на посаду керівника закладу фахової передвищої освіти, укладає контракт з керівником закладу фахової передвищої освіти, відібраним у порядку, встановленому законодавством *та установчими документами закладу освіти* [9]. Підставою для призначення особи керівником закладу фахової передвищої освіти є результати рейтингового голосування, а у виняткових випадках – рішення наглядової ради закладу. Крім закону, кадрові призначення в цій сфері врегульовані також на рівні наказу Міністерства освіти і науки України від 23 лютого 2021 року № 251.

У сфері охорони здоров'я, норма ст. 16 Основ законодавства України про охорону здоров'я передбачає, що керівники комунальних закладів охорони здоров'я призначаються на посаду *уповноваженим виконавчим органом управління власника закладу охорони здоров'я* на конкурсній основі шляхом укладання з ними контракту на строк від трьох до п'яти років [10]. Правове регулювання конкурсної процедури та кваліфікаційних вимог до керівників таких закладів – віднесено на підзаконний рівень. Так, у відповідності до п. 2 Порядку укладання контракту з керівником державного, комунального закладу охорони здоров'я, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 року № 792, призначення на посаду керівника закладу здійснюється відповідно до законодавства *за рішенням обласної, районної ради чи сільським, селищним, міським головою* [11].

У сфері надання соціальних послуг, профільний Закон України «Про соціальні послуги» (ч. 2 ст. 13) визначає, що керівник надавача соціальних послуг комунального сектору призначається на посаду на конкурсній основі за контрактом. До повноважень *виконавчих органів міських рад міст обласного значення, рад об'єднаних територіальних громад* цей Закон (п. 15 ч. 4 ст. 11) відносить призначення керівників утворених ними надавачів соціальних послуг [12].

Сфера діяльності аудіовізуальних засобів масової інформації комунальної форми власності також має суттєві особливості правового регулювання порядку призначення керівника. Так, нещодавно ухвалений Закон України «Про медіа» передбачає, що органом, що забезпечує участь представників територіальних громад в управлінні суб'єктом у сфері місцевих публічних аудіовізуальних медіа та гарантує його редакційну незалежність, є наглядова рада (ч. 1 ст. 31); до повноважень *наглядової ради* належить призначення та дострокове припинення повноважень керівника суб'єкта у сфері місцевих публічних аудіовізуальних медіа (ч. 10 ст. 31) [13].

Обов'язкова конкурсна форма призначення керівників об'єктів комунальної форми власності передбачена

у сфері культури. До норм Закону України «Про культуру» відсилають також положення спеціальних законів у підгалузях культури – такі як ч. 2, 3 ст. 24 Закону України «Про бібліотеки і бібліотечну справу», ч. 5, 6 ст. 26 Закону України «Про музеї та музейну справу», з ч. 3, 4 ст. 19 Закону України «Про театри і театральну справу», ч. 2 ст. 33-2 Закону України «Про охорону культурної спадщини». Отже, принаймні у сфері культури простежується тенденція до уніфікації правового регулювання досліджуваного питання (чого, наприклад, не простежується у сфері освіти, де кожен підгалузевий закон має свої особливості). Якщо перейти до Закону України «Про культуру», то за змістом його положень, *керівник органу управління* зобов'язаний призначити переможця конкурсу керівником державного чи комунального закладу культури не пізніше двох місяців з дня оголошення конкурсу (ч. 15 ст. 21-5) [14]. З-поміж усіх інших законів, що досліджувалися, саме Закон України «Про культуру» якнайширше врегульовує правовий статус і повноваження суб'єктів кадрового управління. Проте, загальнодержавного підзаконного нормативно-правового акта з цього питання немає, адже наказ Міністерства культури України 31.05.2016 № 380 врегульовує лише питання державних закладів культури, тому не застосовується до комунальних.

Решта сфер діяльності об'єктів комунальної власності (зокрема, робота комунальних аеропортів, капітальне будівництво, житлово-комунальне господарство та робота аварійно-ремонтних бригад, управління побутовими відходами, утримання вулиць і доріг в населених пунктах та їх освітлення, робота комунальних ринків, утримання місць поховання, утримання місць для паркування, діяльність спортивних клубів, туристичних інформаційних центрів, озеленення населених пунктів тощо) в аспекті здійснення призначення керівників цих об'єктів – не мають загальнодержавного правового регулювання, а врегульовані на місцевому рівні.

Проаналізувавши загальні та спеціальні закони та загальнодержавні підзаконні нормативно-правові акти, слід виокремити наступних *суб'єктів*, що мають повноваження призначати керівників об'єктів комунальної форми власності:

- 1) пленарне засідання районної, обласної ради (органу управління) – як загальний суб'єкт, що здійснює кадрове призначення на керівні посади в об'єктах спільної власності територіальних громад району, області, крім випадків, коли спеціальною нормою закону визначено іншого суб'єкта призначення;
- 2) голова районної, обласної ради – як суб'єкт призначення керівників закладів загальної середньої освіти, культури, охорони здоров'я (за умов їхньої підпорядкованості відповідній раді) на підставі рішення конкурсної комісії;
- 3) пленарне засідання сільської, селищної, міської ради – як суб'єкт призначення виключно у передбаченому законом випадку – лише щодо керівників установ з надання безоплатної первинної правничої допомоги;
- 4) сільський, селищний, міський голова – як загальний суб'єкт, що здійснює кадрове призначення на керівні посади в об'єктах комунальної власності села, селища, міста;
- 5) керівник структурного підрозділу (департаменту, управління тощо) виконавчого органу сільської, селищної, міської ради – як суб'єкт призначення керівників комунальних закладів повної загальної середньої освіти, але лише якщо такі повноваження надані йому відповідною радою;
- 6) уповноважений виконавчий орган сільської, селищної, міської ради – як суб'єкт призначення керівників комунальних закладів охорони здоров'я, надавачів соціальних послуг;
- 7) орган, що прийняв рішення про утворення комунального господарського об'єднання – як суб'єкт призначення керівника комунального господарського об'єднання;



8) наглядова рада суб'єкта у сфері місцевих публічних аудіовізуальних медіа – як суб'єкт призначення директора такого суб'єкта;

9) наглядова рада комунального унітарного підприємства, в разі її утворення – як суб'єкт призначення керівника такого підприємства.

*Критеріями розподілу повноважень суб'єктів призначення виступають:*

- 1) галузевий критерій;
- 2) територіальний критерій;
- 3) критерій наявності делегованих повноважень.

Якщо за галузевим критерієм визначити суб'єкта призначення неможливо з огляду на відсутність у галузевих нормативно-правових актах спеціальної норми, то тоді доцільно керуватися територіальним критерієм і критерієм наявності делегованих повноважень і звертатися до загальних правових норм, передусім до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відповідно до *територіального критерію*, суб'єкти призначення залежать від належності об'єкта комунальної власності до територіальної громади чи до спільної власності територіальних громад:

– для об'єктів, що перебувають у власності територіальних громад сіл, селищ, міст таким суб'єктом є головна посадова особа – сільський, селищний, міський голова;

– для об'єктів, що перебувають у спільній власності кількох територіальних громад таким суб'єктом є районна, обласна рада.

Критерій наявності делегованих повноважень може застосовуватися за одночасного існування двох умов:

перша – якщо закон дозволяє органу місцевого самоврядування делегувати свої кадрові повноваження іншому органу (наприклад, наглядовій раді комунального унітарного підприємства);

друга – органом місцевого самоврядування прийнято рішення про делегування таких повноважень.

Систематизація суб'єктів кадрових муніципальних призначень і критеріїв визначення їхніх повноважень дозволяє *класифікувати суб'єктів призначення* наступним чином:

- 1) за кількісним складом:

– одноособові суб'єкти призначення (міський, селищний, сільський голова, голова районної, обласної ради, посадова особа виконавчого органу сільської, селищної, міської ради);

– колегіальні суб'єкти призначення (місцева рада, виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради, наглядова рада);

- 2) за правовим статусом:

– органи місцевого самоврядування (всі суб'єкти призначення окрім наглядових рад);

– органи, утворені за участю органів місцевого самоврядування та наділені частиною їхніх функцій (наглядові ради). Слід зазначити, що не усі наглядові ради є суб'єктом призначення. Так, як вище було проаналізовано, наглядові ради закладів фахової передвищої освіти фактично виконують функцію конкурсних комісій, та не є суб'єктами призначення, тоді як наглядові ради суб'єктів у сфері публічних місцевих аудіовізуальних медіа та наглядові ради комунальних унітарних підприємств – здійснюють свої повноваження саме як суб'єкти призначення керівників об'єктів комунальної власності.

Слід також звернути увагу на невизначеність в законодавстві поняття «керівник органу управління», зокрема в розумінні положень ст. 21-5 Закону України «Про культуру». Варто зауважити, що існує правовий висновок Верховного Суду про порядок застосування цієї норми саме по відношенню до комунальних закладів. Так, зі змісту постанови від 14.03.2018 у справі № 167/221/17 вбачається, що Верховний Суд вважає голову районної ради керівником органу управління, який і зобов'язаний призначити

переможця конкурсу на посаду. Отже, у правовідносинах щодо призначення переможця конкурсу на керівну посаду в комунальному закладі культури, Верховний Суд робить *автономне тлумачення* поняття «керівник органу управління», тобто в розумінні норми наведеного вище закону, голова місцевої ради *вважається* її керівником, прирівнюється до нього. Це не означає, що голова місцевої ради від цього тлумачення *стає* «керувати» депутатським корпусом, адже тлумачення не є правотворчістю. Але тлумачення є з'ясуванням змісту вже існуючої правової норми.

Слід зазначити, що і в інших сферах діяльності місцевого самоврядування згадується «керівник органу управління» як суб'єкт призначення. До прикладу можна навести сферу охорони здоров'я. Вбачається, що з урахуванням подібності правовідносин (існує переможець конкурсу, якого керівник органу управління повинен призначити на посаду), підхід до автономного визначення поняття «керівник органу управління», застосований у вищезгаданій справі Верховним Судом, слід застосовувати в усіх випадках, коли такий термін зустрічається в нормативних актах, що врегульовують реалізацію результатів конкурсу на посаду керівника об'єкта комунальної власності.

Разом з тим, законодавча техніка, з якою викладено загальну норму Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» про призначення керівників об'єктів спільної власності територіальних громад, є низькою та залишає простір для зловживань. Йдеться про норму п. 20 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка відносить призначення керівників таких об'єктів до виключної компетенції пленарних засідань районних і обласних рад. З першого погляду, очевидним є загальний характер цієї норми, тобто її застосування лише в тому випадку, якщо спеціальною нормою не визначено іншого суб'єкта призначення. Однак неясність в цю норму вносить уточнення наступного змісту: «крім випадків, передбачених частиною другою статті 21 Закону України "Про культуру"» [5]. Відсутність посилання на *інші* спеціальні норми створює хибне уявлення про те, що *єдиним* винятком з цього правила є порядок призначення керівників закладів культури на тимчасово окупованих територіях, де передбачена позаконкурсна процедура і де суб'єктами призначення є взагалі не органи місцевого самоврядування, а органи державної влади. З точки зору зрозумілої законодавчої техніки, ця норма мала б бути викладена в один з наступних способів:

а) бланкетного характеру – з наведенням посилань на положення всіх без винятку законів, де встановлені спеціальні правила (тобто інший суб'єкт призначення), або

б) шляхом зазначення загальної фрази «якщо інше не передбачено законом», що вносить ясність та дає можливість зрозуміти, що існують спеціальні норми, або

в) взагалі без згадування спеціальних норм чи їхньої наявності. Адже спеціальна норма має пріоритет над загальною нормою і тоді, коли в загальній нормі вона не згадана; підставою для кваліфікації норми як спеціальної є порівняння предмету правового регулювання (ширшої і вузької сфер суспільних відносин), а не наявність чи відсутність згадки про неї у загальній нормі.

Отже, наявний техніко-юридичний недолік в пункті закону не відміняє наявності *інших* спеціальних норм, як не відміняє наявного різномаття суб'єктів призначення керівників.

Разом з тим, слід констатувати наявність загального правила про те, що керівники об'єктів спільної власності територіальних громад, як правило, призначаються саме на пленарному засіданні районної, обласної ради. Отже, на рівні району, області передбачено пріоритет колегіального вирішення кадрових питань, що пов'язане із тим, що районні і обласні ради не мають виконавчих органів, а голова районної, обласної ради є посадовою особою відповідної ради, а не територіальних громад району, області.

Проблема спонукання колегіального органу до прийняття того чи іншого рішення, а також відповідальності членів колегіального органу є важливою правовою проблемою, що потребує як теоретичного осмислення, так і встановлення дієвих законодавчих механізмів її вирішення.

Виходячи з розуміння повноважень як поєднання права і обов'язку, слід дійти висновку, що вирішення питання кадрових призначень (незалежно від місця суб'єкта призначення у класифікації – чи одноособовий, чи колегіальний) не є абсолютним правом суб'єкта призначення, а повинно здійснюватися лише на підставах, визначених законом. Особливо гостро це питання постає в тому випадку, коли призначення здійснюється на підставі результатів конкурсу, оскільки суб'єкт призначення, як правило, обмежений рішенням незалежного органу (конкурсної комісії чи, в певних випадках, наглядової ради) та повинен його виконати (якщо немає спеціальної норми про можливість скасування його результатів, призначення нового конкурсу тощо). Тобто, в цих умовах, праву особи, що визначена переможцем конкурсу, кореспондує обов'язок суб'єкта призначення здійснити призначення переможця на посаду. І особливістю кадрових повноважень на відміну, наприклад, від бюджетних повноважень чи від повноважень по створенню комунальних підприємств, є те, що їхнє здійснення зачіпає права та інтереси приватного суб'єкта – особи, яка перемогла у конкурсі та має законне очікування бути призначеною на керівну посаду. Отже, кадрові повноваження в цьому аспекті мають більше схожих ознак з обов'язком, аніж з суб'єктивним правом.

Проте будь-які обов'язки ризикують стати ілюзорними, якщо їхнє виконання не забезпечено юридичною відповідальністю. В цих умовах, наявність імперативного припису закону може нівелюватися бездіяльністю колегіального органу, на який покладено обов'язок виконати

цей припис, тоді як відповідальність голови колегіального органу, як правило, обмежується необхідністю скликання засідання колегіального органу та інформування його членів про дату, час, місце засідання та його порядок денний. Таким чином, наявна прогалина у праві, щодо механізмів забезпечення виконання колегіальними органами результатів конкурсних процедур в муніципальній сфері.

**Висновки.** З'ясовано стан правового регулювання кадрових повноважень органів місцевого самоврядування і визначено, що нормативно-правову основу таких повноважень складають загальні і спеціальні (галузеві) загальнодержавні нормативно-правові акти, а у сфері, не врегульованій ними – місцеві нормативно-правові акти. При цьому, обмеженою є сфера застосування локальних нормативних актів та адміністративних договорів. Суб'єктів призначення керівників об'єктів комунальної власності можна класифікувати за кількісним складом – на одноособові та колегіальні, а за правовим статусом – на органи місцевого самоврядування та органи, утворені за участю органів місцевого самоврядування та наділені частиною їхніх функцій. Встановлено, що розподіл повноважень між суб'єктами призначення здійснюється за наступними критеріями: галузевим, територіальним та за наявністю делегованих повноважень. Також встановлено, що основними суб'єктами призначення керівників об'єктів комунальної власності є пленарні засідання місцевих рад, голови районних і обласних рад, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад і керівники їхніх структурних підрозділів, а також наглядові ради. Виявлено відсутність дієвих механізмів забезпечення виконання колегіальними органами результатів конкурсних процедур в муніципальній сфері, що обґрунтовує потребу в максимальному перерозподілі повноважень суб'єкта призначення від колегіального органу до посадової особи.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Сментина Н.В. Характеристика системи управління комунальною власністю в Україні. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2011. № 2, Т. 1. С. 47–50.
2. Борсук Н.Я. Стадії управління комунальною власністю: проблеми законодавства та судової практики. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. № 46. С. 114–117. URL: <https://cutt.ly/yw17NcMg>.
3. Голосніченко І.П., Голосніченко Д.І., Денчук Р.О. Розвиток місцевого самоврядування та його роль в управлінні комунальною власністю. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. *Політологія. Соціологія. Право*. 2012. № 1. С. 128–134. URL: <http://www.socio-journal.kpi.kiev.ua/archive/2012/1/24.pdf>.
4. Миговський М.Л. Функціональні форми управління майном комунальної та спільної власності територіальних громад. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2011. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=327>.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.
6. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>.
7. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 року № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>.
8. Про повну загальну середню освіту: Закон України від 16 січня 2020 року № 463-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20#n984>.
9. Про фахову передвищу освіту: Закон України від 6 червня 2019 року № 2745-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2745-19#Text>.
10. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листопада 1992 року № 2801-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text>.
11. Порядок укладення контракту з керівником державного, комунального закладу охорони здоров'я, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 року № 792. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/792-2019-п#n14>.
12. Про соціальні послуги: Закон України від 17 січня 2019 року № 2671-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>.
13. Про медіа: Закон України від 13 грудня 2022 року № 2849-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#n172>.
14. Про культуру: Закон України від 14 грудня 2010 року № 2778-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2778-17#Text>.