

3. Пономаренко А. В. Проблемні питання щодо здійснення розшуку майна підозрюваного (обвинуваченого) та накладення на нього арешту. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2014. Вип. 28 (3). С. 103-106.

4. Крамар Р.І. Деякі аспекти виявлення, розшуку, арешту та конфіскації активів, легалізованих злочинним шляхом. *Актуальні проблеми правознавства*. 2021. № 1. С.140-146

5. Крамар Р.І. Адміністративна діяльність у сфері виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: теоретичні та практичні аспекти. Тернопіль, ВПЦ «Економічна думка», 2021. 350 с.

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-318-0-70>

Коренів С.М.

здобувач

Закладу вищої освіти «Міжнародний університет бізнесу і права»

ПОЗАКОНКУРСНА ФОРМА ПРИЗНАЧЕННЯ КЕРІВНИКІВ ОБ'ЄКТІВ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ: ПЕРЕВАГИ, НЕДОЛІКИ, СФЕРА ТА ПОРЯДОК ЗАСТОСУВАННЯ

На теперішній час відсутній єдиний нормативно-правовий акт з питання призначення керівників підприємств, установ, організацій комунальної форми власності. В той час як в певних сферах (таких як культура, загальна середня освіта, надання соціальних послуг, охорона здоров'я) держава запровадила на рівні закону обов'язковість конкурсної процедури заміщення таких посад, в інших сферах питання залишається на розсуд органів місцевого самоврядування. Стан місцевої нормотворчості дозволяє дійти висновку, що позаконкурсна форма призначення таких керівників досі практикується та є розповсюдженою. Тому актуальним питанням є дослідження переваг, недоліків, сфери та порядку застосування позаконкурсної форми призначення в досліджуваній сфері.

Залежно від рівня складності та наявності конкурентних засад при здійсненні добору, можливо виділити три основні форми реалізації кадрових повноважень органів місцевого самоврядування у сфері управління об'єктами комунальної власності (в контексті предмету адміністративно-правового дослідження) – позаконкурсну, конкурсну і виборну. При цьому, будь-яка з цих форм має кінцевою метою видачу

індивідуального адміністративного акта про призначення особи на посаду керівника об'єкта комунальної власності. Таке призначення може бути постійним (як правило) або тимчасовим (якщо йдеться про призначення особи, яка тимчасово виконує обов'язки керівника об'єкта комунальної власності).

Позаконкурсна форма реалізації кадрових повноважень органами місцевого самоврядування у сфері управління об'єктами комунальної власності передбачає видачу органом чи посадовою особою місцевого самоврядування індивідуального адміністративного акта про призначення особи на посаду керівника об'єкта комунальної власності, на розсуд суб'єкта призначення, без конкурентних засад та без проведення перед цим будь-яких форм відбору.

Поняття «позаконкурсне призначення» було предметом аналізу в правовій науці переважно в контексті публічної служби. Так, автори підручника «Адміністративне право України. Повний курс» 2021 року наводять таку класифікацію публічної служби: залежно від порядку доступу до посади – за результатами виборів, а також за призначенням, яке (з огляду на передуючу йому процедуру) теж може бути диференційоване на *конкурсне призначення* (здійснюється за результатами проведення кваліфікаційного відбору, у процесі якого перевіряється рівень професійної компетентності кандидатів та відбирається або один, або декілька переможців, або формується рейтинговий список фаховості претендентів), а також *позаконкурсне призначення* (здійснюється без кваліфікаційного відбору на основі політичних чи особистісних вподобань, урахувуючи службову «наступність» із попередньою, зайнятою на підставі конкурсу, посадою, винятковість адміністративної ситуації/режиму або досвід-вік функціонера) [1, с. 369].

Термін «позаконкурсне призначення» згадується при дослідженні функціоналу тих посад, які мають ознаки політичних. Зокрема, О. Ільницький та Б. Пшивора аналізують закон, за яким голови та заступники голів місцевих державних адміністрацій виведені з-під сфери дії профільного закону про державну службу, і наголошують на тому, що це засвідчує реальний політичний характер їхньої діяльності, яка не відповідає нормативній моделі, та зумовлює *позаконкурсне призначення* на ці посади [2, с. 32]. В. Тимошук зазначає про те, що довільний добір кандидатів на найвищі посади державної служби робить можливим призначення на ці посади за політичними чи іншими особистими мотивами, хоча відомо, що позаконкурсне призначення на посаду державної служби допустиме лише для країн з високою правовою культурою та низьким рівнем корупції [3, с. 4]. С. Федчишин, досліджуючи питання вступу на дипломатичну службу України,

наголошує на допустимості позаконкурсного призначення на посади послів, представників та постійних представників і глав місій при міжнародних організаціях, оскільки це відповідає специфіці цих посад, адже їм одночасно властиві ознаки як адміністративних, так і політичних посад [4, с. 177].

Отже, позаконкурсному призначенню на посади характерна мінімізація об'єктивних чинників при визначенні кандидатури, що підлягає призначенню, оскільки в цьому випадку не встановлюються ні критерії відбору кандидатур, ні можливість самих кандидатів змагатися між собою за найкращі показники в рамках таких критеріїв. Вибір кандидатури здійснюється на основі суб'єктивних уподобань суб'єкта призначення (якщо суб'єкт призначення є одноосібним) чи на основі консолідованої політичної позиції (якщо суб'єкт призначення є колегіальним). Тому, як неодноразово зазначається у наукових працях, присвячених публічній службі, позаконкурсне призначення є доцільним, як правило, лише для політичних посад.

Безумовно, політичні процеси відбуваються і на рівні місцевого самоврядування, підтвердженням цьому є участь політичних партій у місцевих виборах. Разом з тим, управління об'єктами комунальної власності – не є тим процесом, який визначає напрямки державної політики; зміна політичної еліти з однієї на іншу, в тому числі на місцевому рівні, – не є чинником, який об'єктивно має викликати зміни у роботі комунального господарства, системи охорони здоров'я, роботі закладів освіти, культури, роботі комунального транспорту тощо. Належна робота зазначених сфер має характеризуватися стабільністю, сталим розвитком. Крім того, для таких сфер, як освіта, незалежність від політичних процесів є законодавчою засадою. Отже, процес комплектування посад керівників комунальних підприємств, установ, організацій та закладів не має бути залежним від зміни політичних еліт. Тому такий критерій, як політичний характер посади, не має жодного стосунку до посад керівників об'єктів комунальної власності.

Як вже зазначалося у цитованих наукових працях, позаконкурсне призначення для неpolітичних посад є виправданим лише в державах з низьким сприйняттям корупції. Як свідчать дані з веб-сайту Transparency International Ukraine, в 2022 році Україна, за індексом сприйняття корупції, посіла 116 місце зі 180 держав. І хоча за останні 10 років показник України зріс на 10 балів [5], але наразі нашу країну важко назвати державою з низьким сприйняттям корупції. Виходячи з цього, постає логічне запитання, чи є позаконкурсна процедура добору на посади керівників об'єктів комунальної власності доцільною в нинішніх умовах корупційних ризиків і при нинішньому стані правової свідомості? При цьому, наявність цих ризиків не залежить від показників

територіальної громади, адже у великих міських громадах такі ризики впливають зі значного обсягу ресурсів комунальної власності, якими управляє відповідна міська рада, а у невеликих сільських громадах ці ризики пов'язані з недостатнім рівнем громадського контролю і відкритості в діяльності органів місцевого самоврядування.

Позаконкурсна форма призначення, в контексті предмета дослідження, є історично першою. Так, конкурсна форма добору керівників комунальних закладів культури була запроваджена лише в 2016 році Законом України від 28 січня 2016 року № 955-VIII. Як зазначалося в пояснювальній записці до законопроекту, метою проекту закону було встановлення *прозорої* конкурсної процедури призначення керівників закладів культури, визначення *чітких характеристик* професійних та особистих якостей особи для зайняття цієї посади. Запропонована колегіальність у прийнятті рішення про призначення сприятиме *зростанню професійності* керівників закладів культури, їх *авторитету, престижу* займаної посади, *особистої мотивації* в удосконаленні професійних якостей, а також забезпечить *ротацію кадрів та рівні можливості* усіх кандидатів [6].

Конкурсна форма добору керівників комунальних закладів охорони здоров'я та комунальних закладів загальної середньої освіти – була запроваджена ще пізніше – в 2017 році Законами України від 6 квітня 2017 року № 2002-VIII та від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII, а у сфері соціальних послуг – ще пізніше, а саме в 2019 році Законом України від 17 січня 2019 року № 2671-VIII. Отже, еволюція добору на посади керівників об'єктів комунальної власності від позаконкурсної до конкурсної форми – є процесом, що набув розвитку лише за останнє десятиліття і триває дотепер.

Разом з тим, позаконкурсна форма призначення має одну беззаперечну перевагу, а саме – оперативність, оскільки може здійснюватися за один день, шляхом видачі одного акту індивідуальної дії про призначення особи. Тому існують випадки, коли ця форма є виправданою. На думку автора, застосування позаконкурсної форми призначення, в контексті предмета дослідження, є виправданим у трьох випадках:

- 1) у випадку реорганізації об'єкта комунальної власності шляхом приєднання або його ліквідації – коли особа призначається на посаду голови комісії з припинення (ліквідаційної комісії), та одночасно виконує функції керівника цього об'єкта до моменту його припинення, адже в цьому випадку об'єкт припиняє існування, як припиняє існування і посада його керівника, і тому проведення конкурсу на заміщення такої посади є об'єктивно недоцільним;

2) для тимчасового заміщення вакантної посади, шляхом призначення виконуючого обов'язки, на період до моменту призначення керівника на постійній основі на підставі контракту за наслідками проведення конкурсу;

3) якщо в умовах невідворотних, надзвичайних, виняткових обставин проведення конкурсу є неможливим чи ускладненим з міркувань безпеки, наприклад у територіальних громадах, що перебувають на території активних чи можливих бойових дій – до моменту усунення обставин, які перешкоджають проведенню конкурсу. Слід зазначити, що на теперішній час ч. 5 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачає позаконкурсну форму призначення для всіх територіальних громад на час воєнного стану, хоча при цьому проведення конкурсу в тих територіальних громадах, які не перебувають на території активних чи можливих бойових дій, є об'єктивно можливим з огляду на відсутність обставин непереборної сили, які б перешкождали його проведенню. Тому, надмірно широке застосування позаконкурсної форми призначення в період воєнного стану є не виправданим і може призвести до зловживань шляхом вибору кандидатур керівників об'єктів комунальної власності виключно на підставі суб'єктивних уподобань суб'єкта призначення.

Отже, в усіх випадках крім трьох описаних вище, перспективним є подальший еволюційний розвиток на користь розширення сфер застосування конкурсної форми призначення. Адже переваги, описані у наведеній вище пояснювальній записці (прозорість призначення, чіткість вимог, зростання професійності керівництва, підвищення авторитету і престижності посад, ротація кадрів та однакові можливості для претендентів) – стосуються не лише сфери культури, а є загальними для застосування конкурсної процедури в будь-якій сфері діяльності місцевого самоврядування.

Безумовно, конкурсна форма призначення не може повністю витіснити позаконкурсну, яка має ряд описаних вище випадків для її об'єктивного застосування. В умовах, коли позаконкурсна форма є необхідною, її недоліки (передусім – суб'єктивний характер призначення) мають компенсуватися колегіальним прийняттям рішення, оскільки в такому випадку обов'язковою передумовою прийняття рішення є його обговорення, а рішення приймається на засадах консолідації позицій різних членів колегіального органу. Отже, при позаконкурсному призначенні, колегіальність прийняття рішення однозначно відіграє позитивну роль.

Висновки. Застосування позаконкурсної форми в досліджуваній сфері є виправданим лише у трьох випадках – у випадку реорганізації об'єкта комунальної власності шляхом приєднання або його ліквідації;

для тимчасового заміщення вакантної посади, шляхом призначення виконуючого обов'язки, на період до моменту призначення керівника на постійній основі; якщо в умовах невідворотних, надзвичайних, виняткових обставин проведення конкурсу є неможливим чи ускладненим з міркувань безпеки. В інших випадках доцільно запроваджувати добір кандидатур керівників на конкурентних засадах шляхом проведення відкритого конкурсу.

Література

1. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с. URL: <https://cutt.ly/vwA8y700>.

2. Ільницький О.В., Пшивора Б. Аналіз проміжних результатів реформи системи місцевого самоврядування в Україні та викликів її продовження. Державне будівництво та місцеве самоврядування: збірник наукових праць; за ред. С.Г. Серьогіна та ін. Харків: право, 2018. Випуск 35. 314 с. С. 21-36. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/16449/1/35.pdf>.

3. Тимошук В. Новий закон про державну службу: новели та проблеми. *Юридичний вісник України*. 2012. № 5. С. 4-5.

4. Федчишин С. Законодавче регулювання конкурсу в разі вступу на дипломатичну службу України. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 10. С. 176-182. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/10/30.pdf>.

5. Індекс сприйняття корупції – 2022. Дані з веб-сайту Transparency International Ukraine. URL: <https://cpi.ti-ukraine.org/>

6. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо запровадження контрактної форми роботи в галузі культури та конкурсної процедури призначення керівника державного чи комунального закладу культури» № 2669-д від 17.09.2015. URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=56517&pf35401=357635>.