

**РІШЕННЯ КОНКУРСНИХ КОМІСІЙ З ДОБОРУ НА ПОСАДИ КЕРІВНИКІВ
ОБ'ЄКТІВ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ:
ПРОБЛЕМИ СКАСУВАННЯ ТА ОСКАРЖЕННЯ**

**DECISIONS OF COMPETITION COMMISSIONS FOR THE SELECTION
OF MANAGERS OF MUNICIPAL PROPERTY:
CANCELLATION AND APPEAL PROBLEMS**

Статтю присвячено проблемам скасування та оскарження рішень конкурсних комісій з добору на посади керівників об'єктів комунальної власності. Здійснений юридичний аналіз можливості та підстав скасування рішення конкурсної комісії органом місцевого самоврядування дозволяє дійти висновку, що орган місцевого самоврядування за жодних обставин не вправі скасовувати рішення конкурсної комісії: про допуск особи до участі у конкурсі – після того, як конкурсна комісія почала розглядати кандидатуру допущеної особи по суті; про визначення особи переможцем конкурсу – після того, як з переможцем конкурсу було укладено контракт. Рішення органів місцевого самоврядування, прийняті всупереч наведеному вище принципу, не породжують жодних правових наслідків з моменту їхнього прийняття. Що стосується скасування рішення конкурсної комісії до моменту його виконання, а так само скасування рішення, яке має ознаки обтяжуючого адміністративного акту – органи чи посадові особи місцевого самоврядування можуть скасовувати такі рішення конкурсних комісій, але лише тоді, коли таке повноваження передбачено для них законом, і лише на визначених законом підставах та у визначений законом спосіб. За наслідками конкурсів на посади керівників закладів середньої освіти, соціальних послуг, культури, не передбачено повноважень органу місцевого самоврядування скасовувати рішення конкурсних комісій. Особливостями оскарження у сфері конкурсних процедур з заміщення посад керівників об'єктів комунальної власності є наступні: відсутність регламентованої процедури адміністративного оскарження; заборона застосування заходів забезпечення адміністративного позову, попри обґрунтовану потребу в застосуванні таких заходів; відсутність однакового підходу до визначення юрисдикції спорів, а також до визначення правових наслідків скасування результатів конкурсу; недопущення перебирання органом оскарження на себе атестаційних функцій, та водночас – судовий контроль над здійсненням навіть тих повноважень, які є дискреційними; недостатність дієвих механізмів спонукання колегіального органу до виконання судового рішення про зобов'язання вчинити певні дії.

Ключові слова: акт індивідуальної дії, керівник, комунальне підприємство (установа, організація, заклад), конкурс, конкурсна комісія, орган місцевого самоврядування, оскарження, скасування.

The article is devoted to the problems of canceling and appealing the decisions of competitive commissions for the selection of managers of communally owned objects. The carried out legal analysis of the possibility and reasons for annulment of the decision of the competitive commission by the local self-government body allows us to come to the conclusion that the local self-government body has no right to cancel the decision of the competitive commission: on the admission of a person to participate in the competition – after the competitive commission has begun to consider the candidacy of the admitted

person essentially; on determining the winner of the competition – after a contract has been concluded with the winner of the competition. Decisions of local self-government bodies, taken contrary to the above principle, do not generate any legal consequences from the moment of their adoption. As regards the annulment of the decision of the competitive commission before its implementation, as well as the annulment of a decision that has the characteristics of an aggravating administrative act – bodies or officials of local self-government have right to annul such decisions of competitive commissions, but only when such authority is provided for them by law, and only on the grounds determined by law and in the manner determined by law. As a result of competitions for the positions of heads of institutions of secondary education, social services, and culture, there is no provision for the authority of the local self-government body to cancel the decisions of the competitive commissions. The peculiarities of the appeal in the field of competitive procedures for replacing the positions of managers of communally owned objects are the following: lack of a regulated administrative appeal procedure; banning the application of measures to secure an administrative claim, despite the justified need for the application of such measures; lack of a uniform approach to determining the jurisdiction of disputes, as well as to determining the legal consequences of canceling the results of the competition; preventing the appeal body from taking on attestation functions, and at the same time – judicial control over the exercise of even those powers that are discretionary; insufficiency of effective mechanisms to encourage the collegial body to comply with the court decision on the obligation to perform certain actions.

Key words: *act of individual action, communal enterprise (institution, organization), appeal, cancellation, competition, competitive commission, local self-government body, manager.*

Актуальність проблеми. Конкурсна процедура добору керівників об'єктів комунальної власності є необхідною для ефективного і своєчасного комплектування керівних кадрів таких об'єктів висококваліфікованими фахівцями. Конкурентні умови відбору кандидатур надають більше можливостей потенційним кандидатам, а також сприяють утвердженню довіри членів територіальної громади до органу місцевого самоврядування. Разом з тим, конкурсна процедура має ґрунтуватися на засадах законності, а гарантією дотримання такої законності є, по-перше, ефективна і доступна процедура оскарження неправомірних рішень конкурсних комісій, а, по-друге, наявність механізму виконання законного рішення конкурсної комісії, з тим, щоб не допустити безпідставного скасування її рішень.

Конкурсні процедури були предметом дослідження переважно в контексті службових правовідносин, тобто добору на публічну службу. У наукових дослідженнях можна знайти визначення поняття «конкурс», яке на законодавчому рівні дійсно відсутнє. Зокрема, А. Шевченко надає таке визначення: конкурс – це змагання, умови та порядок якого врегульовано відповідними положеннями чинного законодавства [1, с. 186]. О. Станчева визначає конкурс як особливий спосіб добору працівників, що має окрему організаційно-правову форму оцінювання ділових якостей кожного кандидата на посаду в порядку, встановленому законодавством [2, с. 467]. А. Шутенко називає конкурс юридичною формою оцінки уповноваженими органами необхідних професійних та організаторських здібностей претендентів, що є ефективним засобом виявлення найбільш достойних і кваліфікованих кандидатів на посаду [3, с. 277]. О. Єфремовою було проаналізовано еволюційний розвиток інституту конкурсу в державній службі та запропоновано наступне визначення конкурсу: це порядок, який складається з процедур оцінки освітнього, кваліфікаційного та професійного рівня кандидатів, правовий спосіб заміщення посад; основною метою конкурсу є відбір кваліфікованого кандидата або претендента на заміщення вакантної посади, а принципами є: рівноправність, об'єктивність та неупередженість, змагальність, підконтрольність, ефективність, оперативність [4, с. 49–53].

Разом з тим, конкурс на посади керівників підприємств, установ, організацій, закладів комунальної власності є відносно новим правовим інститутом, а тому є малодослідженим, що викликає потребу в поглибленому юридичному аналізі конкурсної процедури в цій сфері, а особливо таких її аспектів, як скасування та оскарження рішень конкурсних комісій.

Отже, **метою** цієї статті є здійснити юридичний аналіз можливості та підстав скасування рішення конкурсної комісії органом місцевого самоврядування, а також охарактеризувати

особливості оскарження у сфері конкурсних процедур з заміщення посад керівників об'єктів комунальної власності.

Факультативною стадією будь-якої конкурсної процедури є стадія оскарження. Оскарження поділяється на два види – адміністративне і судове. Разом з тим, ні загальнодержавні, ні проаналізовані автором місцеві нормативно-правові акти у сфері конкурсної процедури – не встановлюють порядок адміністративного оскарження рішень конкурсних комісій. Таким чином, на сьогодні можливість адміністративного оскарження таких рішень перебуває у площині теоретичної дискусії та немає прикладів існування такої процедури. Крім того, дискусійним є питання щодо того, якому органу можна було б доручити розгляд скарг, з огляду на те, що на загальнодержавному рівні відсутні вищі кваліфікаційні комісії, які б могли здійснювати оперативний та фаховий розгляд скарг на рішення конкурсних комісій з відбору кандидатур керівників об'єктів комунальної власності. Фактично, наразі інститут адміністративного оскарження в цій сфері не отримав належного розвитку. В свою чергу, втручання суб'єкта призначення в результат діяльності конкурсної комісії здійснюється здебільшого за ініціативою самого суб'єкта призначення, тобто поза межами процедури оскарження. Крім того, потребує опрацювання питання меж такого втручання, а невід'ємною частиною проблематики оскарження є питання скасування рішень конкурсної комісії.

Потрібно дослідити міру допустимого втручання суб'єкта призначення в результат діяльності органу, що визначив переможця конкурсу, та взагалі можливість (і в разі можливості – підстави) скасування результатів конкурсу суб'єктом призначення. Часткову відповідь на це питання надає рішення Конституційного Суду України № 7-рп/2009 від 16 квітня 2009 року. Разом з тим, це рішення, в контексті предмета дослідження, не охоплює наступних питань:

- 1) чи належить рішення конкурсної комісії до ненормативного правового акту органу місцевого самоврядування?;
- 2) що слід вважати моментом (фактом) виконання рішення конкурсної комісії?;
- 3) чи поширюється висновок, наведений в цьому рішенні, на випадки, коли орган місцевого самоврядування скасовує не своє рішення, а рішення конкурсної комісії?;
- 4) чи можливе скасування рішення конкурсної комісії до моменту його виконання?

Конкурсна комісія є незалежним органом, а не «підконтрольним і підзвітним місцевій раді», отже, конкурсна комісія не є органом місцевого самоврядування, що й зумовлює перше питання. Разом з тим, з урахуванням позиції, викладеної у постанові Великої Палати Верховного Суду від 15 травня 2019 року у справі № 808/4168/17, конкурсна комісія, в контексті предмета дослідження, є органом, який здійснює покладену на неї *частину функцій та повноважень місцевого самоврядування*, а саме – добір претендентів на посади керівників об'єктів комунальної власності. Саме тому її рішення вважаються актами індивідуальної дії суб'єкта владних повноважень, адже вони породжують правові наслідки як для суб'єктів публічного права, так і для суб'єктів приватного права. Тому, незважаючи на відсутність у такої комісії формально закріпленого статусу органу місцевого самоврядування, її акти індивідуальної дії, в розумінні рішення Конституційного Суду України № 7-рп/2009 від 16 квітня 2009 року, слід розглядати як ненормативні правові акти органу місцевого самоврядування, які вичерпують свою дію фактом їхнього виконання.

Перш ніж надати відповідь на питання щодо моменту виконання рішення конкурсної комісії, такі рішення слід класифікувати, відповідно до усталеної класифікації адміністративних актів, на сприяючі та обтяжуючі. До сприяючих актів, в контексті предмета дослідження, слід відносити рішення конкурсних комісій про допуск особи до участі в конкурсі та про визначення особи переможцем конкурсу (таке рішення є сприяючим відносно переможця). До обтяжуючих – рішення про недопуск до участі в конкурсі, рішення про відхилення кандидатури (або усіх кандидатур) чи конкурсної пропозиції (або усіх конкурсних пропозицій), рішення про визнання конкурсу таким, що не відбувся (якщо всі кандидатури відхилені), а також рішення про визначення особи переможцем конкурсу (таке рішення є обтяжуючим відносно усіх допущених претендентів окрім переможця). Ця класифікація розподіляє рішення конкурсних комісій за моментом їхнього виконання: моментом виконання обтяжуючого рішення конкурсної комісії є момент його ухвалення, а моментом виконання сприяючого рішення конкурсної комісії є момент початку правовідносин, що мають виникнути внаслідок прийняття такого рішення.

Наведене вище рішення Конституційного Суду України стосується актів, на підставі яких правовідносини саме *виникають*, а не припиняються, тобто, в контексті рішення конкурсної комісії – йдеться саме про сприяючі рішення. Органи місцевого самоврядування не обмежені

у праві скасовувати обтяжуючі рішення, адже таке скасування не здатне порушити чийх-небудь прав. Разом з тим, якщо рішення є одночасно сприяючим для однієї особи та обтяжуючим для інших осіб, то в цілях визначення можливості його скасування органом місцевого самоврядування, таке рішення повинно розглядатися саме як сприяючий адміністративний акт.

Відповідь на третє питання може передбачати як звужувальне тлумачення (тобто орган місцевого самоврядування не вправі скасовувати *свої ж* рішення індивідуальної дії після їх виконання), так і розширювальне (тобто орган місцевого самоврядування не вправі за вказаних умов скасовувати як свої індивідуальні акти, так і індивідуальні акти інших органів місцевого самоврядування, а також суб'єктів, на яких покладені функції місцевого самоврядування, зокрема конкурсних комісій). Усталена практика Верховного Суду свідчить про необхідність застосування в цьому випадку саме *розширювального* тлумачення. Так, зі змісту пункті 33 постанови Верховного Суду від 06 березня 2019 року у справі № 2340/2921/18 та постанови Верховного Суду від 29 квітня 2020 року у справі № 2340/4521/18 логічно випливає висновок про те, що принцип неможливості скасування виконаних індивідуальних адміністративних актів поширюється на всіх суб'єктів владних повноважень (окрім судів), і при цьому не має значення, чи суб'єкт скасує свій адміністративний акт, чи адміністративний акт іншого органу.

Таким чином, орган місцевого самоврядування *за жодних обставин* не вправі скасовувати рішення конкурсної комісії: про допуск особи до участі у конкурсі – *після того*, як конкурсна комісія почала розглядати кандидатуру допущеної особи по суті; про визначення особи переможцем конкурсу – *після того*, як з переможцем конкурсу було укладено контракт.

Недопустимість такого скасування звужує потенційні можливості запровадження процедури адміністративного оскарження у сфері, яка розглядається. Рішення органів місцевого самоврядування, прийняті всупереч наведеному вище принципу, не породжують жодних правових наслідків з моменту їхнього прийняття.

Разом з тим, принцип неможливості скасування індивідуального акта після його виконання не поширюється на скасування рішення конкурсної комісії *судом*, з огляду на норму ч. 2 ст. 55 Конституції України. На відміну від скасування рішення конкурсної комісії органом місцевого самоврядування, де суб'єкт владних повноважень намагається виправити помилку іншого суб'єкта владних повноважень за рахунок фізичної особи, – скасування рішення конкурсної комісії *судом*, як правило, спрямоване на поновлення порушених прав фізичної особи – позивача, тобто приватний інтерес присутній з обох сторін спору.

Що стосується скасування органом місцевого самоврядування рішення конкурсної комісії *до моменту його виконання*, а так само скасування рішення, яке має ознаки обтяжуючого адміністративного акту – вищевказане рішення Конституційного Суду України не містить прямої заборони на таке скасування. Разом з тим, положення ч. 2 ст. 19 Конституції України дають підстави для висновку про те, що органи чи посадові особи місцевого самоврядування можуть скасовувати рішення конкурсних комісій лише тоді, коли таке повноваження передбачено для них *законом*, і лише на визначених законом підставах та у визначений законом спосіб.

Аналіз законів України, що врегульовують кадрово-конкурсні повноваження місцевого самоврядування у важливих для держави галузях, показує, що випадки наявності таких повноважень існують. Так, у відповідності до абзацу другого ч. 9 ст. 42 Закону України «Про фахову передвищу освіту», засновник (засновники) або уповноважений ним (ними) орган (особа) має право скасувати результати конкурсного відбору *в разі виявлення порушень* положення про конкурсний відбір і оголосити конкурсний відбір таким, що не відбувся [5]. Також, згідно з абзацом одинадцятим ч. 3 ст. 42 Закону України «Про вищу освіту», у разі якщо особа (кандидатура), обрана відповідно до цього Закону керівником закладу вищої освіти, *не пройшла спеціальної перевірки* (...) засновник (засновники) або уповноважений ним (ними) орган (особа) протягом семи календарних днів після закінчення спеціальної перевірки оголошує новий конкурс на заміщення посади керівника закладу вищої освіти [6] (і хоча прямо не вжито слово «скасування», але оголошення нового конкурсу фактично скасовує результати попереднього).

Що стосується сфери охорони здоров'я, то попри те, що нормативними актами в цій сфері не передбачено повноважень органів місцевого самоврядування *скасовувати* рішення конкурсних комісій, однак, разом з тим, у постанові Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 року № 1094 зазначається наступне: «зазначений строк (тобто строк прийняття рішення про призначення) може бути продовжено на період проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком (у випадках, передбачених

законодавством), інших процедур, передбачених законодавством» [7]. Тут слід зауважити, що керівники об'єктів комунальної власності не є службовими особами, а крім того, такі керівники не включені до Переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків, затвердженого рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції 17.06.2016 № 2, і з огляду на це, відносно переможців конкурсів на посади керівників об'єктів комунальної власності спеціальна перевірка не проводиться. Разом з тим, окрім спеціальної перевірки, в постанові № 1094 згадані також інші процедури, проте без уточнення, які саме. Крім того, постанова № 1094 не передбачає правових наслідків неуспішного проходження таких процедур і не містить припису про можливість скасування рішень конкурсних комісій.

В інших сферах, в яких рішення конкурсної комісії є обов'язковим для виконання суб'єктом призначення (повна загальна середня освіта, соціальні послуги, культура), ні законами, ні підзаконними нормативно-правовими актами, ухваленими на основі законів, не передбачено *півноваження органу місцевого самоврядування скасовувати рішення конкурсної комісії*. При цьому норма про обов'язковість рішення конкурсної комісії для суб'єкта призначення сама по собі виключає можливість скасування суб'єктом призначення, чи будь-яким іншим органом окрім суду, результатів конкурсу, а винятків, які б передбачали можливість такого скасування, законодавство не містить. Але це не означає неможливості внесення у майбутньому в законодавство змін, зокрема, щодо запровадження процедури адміністративного оскарження.

Що стосується тих сфер, в яких законами і прийнятими відповідно до них загальнодержавними підзаконними нормативно-правовими актами не врегульована обов'язковість рішення конкурсної комісії для суб'єкта призначення, або взагалі не передбачена обов'язкова конкурсна процедура, – можливість органу місцевого самоврядування скасовувати рішення конкурсної комісії залежить від змісту місцевих нормативно-правових актів, з огляду на те, що нормативно-правові акти вищої юридичної сили в цих випадках залишають це питання на розсуд органів місцевого самоврядування. Разом з тим, таке застереження не відноситься до сфер повної загальної середньої освіти, соціальних послуг, культури і охорони здоров'я, де результати конкурсу є обов'язковими для виконання суб'єктом призначення.

Як приклад врегулювання підстав скасування результатів конкурсу на місцевому рівні, можна навести пункт 6.8 Положення про порядок призначення на посади та звільнення з посад керівників комунальних підприємств та закладів що належать до комунальної власності сіл, селищ, міст Криворізької районної ради, затвердженого рішенням Криворізької районної ради Дніпропетровської області від 05 квітня 2023 року № 113-5/VIII, який передбачає, що у разі відмови переможця конкурсу від зайняття вакантної посади керівника проводиться повторна конкурсна процедура згідно з умовами цього Порядку [8].

Отже, *можливість та наявність підстав* для скасування рішень конкурсних комісій з добору на посади керівників об'єктів комунальної власності в *позасудовому порядку* залежить від відповідей на такі послідовні питання: 1) чи є рішення конкурсної комісії, відповідно до класифікації індивідуальних адміністративних актів, обтяжуючим чи сприяючим?; 2) чи є сприяюче рішення конкурсної комісії, на момент вирішення питання про його скасування, виконаним?; 3) яким є зміст невиконаного сприяючого рішення конкурсної комісії?; 4) чи є рішення конкурсної комісії про визначення переможця обов'язковим для суб'єкта призначення?

Проблемним питанням *судового оскарження* рішень конкурсних комісій є вжиття заходів забезпечення адміністративного позову. Корінь цієї проблеми полягає у тому, що оскільки добір на посаду керівника комунального підприємства є публічною конкурсною процедурою, що проводиться від імені територіальної громади (органу місцевого самоврядування), то в силу приписів ч. 6 ст. 151 КАС України суд не може зупинити дію рішення конкурсної комісії, навіть за наявності ознак очевидної протиправності такого рішення та очевидних ознак того, що позивач не зможе ефективно поновити свої права у разі невжиття таких заходів.

Аналіз судової практики розгляду питань про забезпечення позову в цих правовідносинах дає підстави вважати, що звернення із заявами про вжиття заходів забезпечення позову в цій категорії справ не є поодиноким явищем. Заявники найчастіше просили суд зупинити дію рішення конкурсної комісії про визначення особи переможцем конкурсу, посилаючись на те, що в разі призначення такого переможця на посаду керівника об'єкта комунальної власності, та подальшого скасування результатів конкурсу, неможливо буде провести новий конкурс через відсутність вакантної посади керівника, і тим самим неможливо буде поновити порушені права заявників (перша типова ситуація). Другою типовою ситуацією є відхилення органом місцевого самоврядування подання конкурсної комісії, яким заявника було визначено переможцем конкурсу: в таких

ситуаціях перед судом порушувалося питання про зупинення дії акту про відхилення подання конкурсної комісії і про призначення нового конкурсу; підставою для такого зупинення заявники зазначали те, що у разі проведення повторного конкурсу і реалізації його результатів, неможливо буде виконати результати першого конкурсу, які, на думку, заявників, було скасовано незаконно.

Разом з тим, найчастіше суди відмовляють в задоволенні таких заяв, посилаючись при цьому на ч. 6 ст. 151 КАС України (наприклад, ухвали Київського окружного адміністративного суду від 05.03.2020 у справі № 320/2174/20, Волинського окружного адміністративного суду від 22.04.2020 у справі № 140/5999/20, Хмельницького окружного адміністративного суду від 22.07.2021 у справі № 560/8923/21) або без посилання на неї (ухвали Житомирського окружного адміністративного суду від 25.09.2020 у справі № 240/16569/20, Одеського окружного адміністративного суду від 18.06.2021 у справі № 420/10158/21); випадки відмови не були поодинокими і до появи цієї норми (ухвали Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 06.06.2019 у справі № 160/5162/19, Закарпатського окружного адміністративного суду від 08.08.2019 у справі № 260/1130/19, Чернівецького окружного адміністративного суду від 23.09.2019 у справі № 824/1098/19-а).

Сьогоднішня модель правового регулювання фактично забороняє вживати будь-які заходи забезпечення позову в публічних конкурсних процедурах. Законодавець фактично поставив публічний інтерес у якнайшвидшому заміщенні вакантних посад керівників юридичних осіб публічного права – в безумовний пріоритет над приватними інтересами учасників конкурсних процедур, що порушило баланс інтересів. Конкурсна процедура має більшу швидкість порівняно із процедурою судового оскарження, а тому між моментом порушення права особи та моментом, коли таке порушення набуде ознак незворотнього, як правило, проходить менший проміжок часу, ніж потрібен для набрання законної сили остаточним судовим рішенням в публічно-правовому спорі. На практиці, в розрізі наведених вище типових ситуацій, методом правового моделювання приходимо до висновку, що невиконання заходів забезпечення позову призводить до таких наслідків:

- в першій типовій ситуації: поки позивач оскаржує результати конкурсу, особу, яка, на думку позивача, протиправно була визначена переможцем конкурсу, призначають на посаду, після чого, в разі визнання результатів конкурсу протиправними, це саме по собі не призводить до проведення повторного конкурсу;

- в другій типовій ситуації: поки позивач оскаржує скасування результатів першого конкурсу, проводиться новий конкурс, за наслідками якого переможець нового конкурсу призначається на посаду, після чого, в разі визнання акту про скасування результатів першого конкурсу протиправним – це саме по собі не відновлює можливість реалізувати результати першого конкурсу, оскільки вже реалізовані результати нового конкурсу. Спроба оскаржити результати нового конкурсу призводить до ситуації, яка була описана першою.

Отже, відсутність дієвих заходів забезпечення позову ставить під сумнів ефективність самого інституту судового оскарження в публічних конкурсних процедурах. Очевидною є необхідність своєчасного вжиття заходів забезпечення позову у формі зупинення дії рішення конкурсної комісії, що дасть можливість ефективно поновити порушені права позивача у разі задоволення адміністративного позову. Вочевидь, чинна редакція ч. 6 ст. 151 КАС України є для цього перешкодою, проте не єдиною, оскільки і до появи цієї норми, як вже зазначалося вище, судова практика в питанні забезпечення позову в публічних конкурсних правовідносинах була переважно негативною для заявників.

Предметом оскарження в кадрово-конкурсній сфері можуть бути не лише рішення конкурсної комісії, а й рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта призначення, наприклад – бездіяльність, яка полягає у непризначенні переможця конкурсу на посаду, чи рішення про відмову у здійсненні такого призначення, а так само і рішення про скасування результатів конкурсу. Аналіз правозастосовчої практики дозволяє стверджувати про наявність різних підходів до визначення юрисдикції окремих спорів у цій галузі. Питання призначення суб'єктами владних повноважень на посади керівників юридичних осіб публічного права в різних справах було віднесено Верховним Судом до різних видів судочинства – до адміністративного (справа № 635/551/17) і до цивільного (справа № 569/5553/17). Таким чином, на сьогодні відсутня єдність судової практики з питання про те, за правилами якого судочинства належить захищати право претендента на те, щоб бути призначеним на посаду керівника юридичної особи публічного права, зокрема – керівника об'єкта комунальної власності.

При здійсненні судового оскарження у сфері, що розглядається, постає питання щодо меж втручання суду в повноваження конкурсної комісії; це питання тісно пов'язане з наявністю

у конкурсної комісії певних дискреційних повноважень. Про наявність повноважень такого характеру у конкурсних комісії зазначено, зокрема, в п. 34 постанови Верховного Суду від 22.12.2022 у справі № 420/11396/21.

Разом з тим, дискреція, в тому числі і в питаннях оцінювання, не може бути абсолютною. У спорах у сфері публічних кадрових конкурсних процедур, доцільним є застосування підходу, аналогічного тому, який застосовується у спорах щодо атестаційних процедур (адже в обох видах процедур є спільна ознака – наявність оцінювання). Цей підхід сформульовано в п. 78 постанови Верховного Суду від 21.04.2021 у справі № 480/4987/19 і полягає в тому, що «допущення учасниками процедури оцінювання порушень, які можуть полягати у застосуванні формального підходу до визначення завдань, порушенні встановлених термінів проведення оцінювання, неналежноту заповненні форм, виставленні балів та оцінок, що не відповідають встановленим критеріям, та затвердженні висновку який містить таку оцінку, є підставою для скасування висновку (...)» [9]. Цей підхід застосовувався судом касаційної інстанції неодноразово, зокрема у справі № 120/78/20-а. Він ґрунтується на практиці Європейського Суду з прав людини про несумісність необмеженої дискреції органів влади із принципом верховенства права.

Отже, при перевірці законності і обґрунтованості рішень конкурсних комісій щодо кадрового добору на посади керівників об'єктів комунальної власності (в аспекті оцінювання кандидатів учасників конкурсу), судам необхідно, з одного боку, не підміняти собою конкурсну комісію (тобто не вдаватися до повторної оцінки кандидатів учасників конкурсу, їхніх особистих, ділових і професійних якостей, конкурсних пропозицій, – не розглядати питання доцільності визначення тієї чи іншої особи переможцем), однак, разом з тим, перевіряти, чи діяла конкурсна комісія об'єктивно і неупереджено, чи створювала для кандидатів рівні можливості, чи було дотримано засад відкритості, чи не порушувала конкурсна комісія межі своїх дискреційних повноважень, чи було дотримано процедуру оцінювання, та чи допускала конкурсна комісія явно необґрунтованих висновків.

Ще одним проблемним аспектом оскарження в кадрово-конкурсних правовідносинах є виконання рішення суду про зобов'язання колегіальний орган вчинити певну дію. Типовим прикладом є зобов'язання орган місцевого самоврядування прийняти рішення про призначення переможця конкурсу на вакантну посаду керівника об'єкту комунальної власності. Практика діяльності органів місцевого самоврядування свідчить про те, що не завжди наявність рішення суду, яке зобов'язує до вчинення певних дій, спонукає депутатів місцевих рад з'являтися на засідання сесії місцевої ради; подекуди такі випадки є систематичними. В цих умовах, правовий інструментарій щодо забезпечення виконання судового рішення зводиться до таких напрямків:

1) процедури виконавчого провадження. Разом з тим, у випадку, якщо боржником є колегіальний орган, то покладення штрафу на орган місцевого самоврядування як на юридичну особу, а не на конкретних депутатів, що не виконують судове рішення, – має недостатній стимулюючий ефект і лише призводить до збитків місцевих бюджетів;

2) процедури судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах, який здійснюється в порядку, визначеному ст. 382 КАС України і передбачає зобов'язання суб'єкта владних повноважень подати звіт про виконання судового рішення, а також накладення штрафу на керівника суб'єкта владних повноважень. Зауваження, висловлене щодо процедури виконавчого провадження, релевантне і для процедури судового контролю з огляду на те, що штраф може бути накладено лише на голову місцевої ради, а не на її депутатів. Крім того, здійснення судового контролю не є імперативною вимогою закону;

3) притягнення до кримінальної відповідальності за вчинення кримінального правопорушення, передбаченого ст. 382 КК України. Разом з тим, проблематика, пов'язана з відповідальністю членів колегіального органу за умисне невиконання судового рішення, зокрема – із визначенням форми вини, об'єктивної сторони діяння, а також проблеми доказування в цій категорії справ – лежить у площині кримінально-правових досліджень, тобто виходить за межі предмету дослідження.

Висновки. Здійснений юридичний аналіз можливості та підстав скасування рішення конкурсної комісії органом місцевого самоврядування дозволяє дійти висновку, що орган місцевого самоврядування за жодних обставин не вправі скасовувати рішення конкурсної комісії: про допуск особи до участі у конкурсі – після того, як конкурсна комісія почала розглядати кандидатуру допущеної особи по суті; про визначення особи переможцем конкурсу – після того, як з переможцем конкурсу було укладено контракт. Рішення органів місцевого самоврядування, прийняті всупереч наведеному вище принципу, не породжують жодних правових наслідків з моменту їхнього

прийняття. Щодо скасування рішення конкурсної комісії до моменту його виконання, а так само скасування рішення, яке має ознаки обтяжуючого адміністративного акту – органи чи посадові особи місцевого самоврядування можуть скасовувати такі рішення конкурсних комісій, але лише тоді, коли таке повноваження передбачено для них законом, і лише на визначених законом підставах та у визначений законом спосіб. За наслідками конкурсів на посади керівників закладів середньої освіти, соціальних послуг, культури, не передбачено повноважень органу місцевого самоврядування скасовувати рішення конкурсних комісій.

Особливостями оскарження у сфері конкурсних процедур з заміщення посад керівників об'єктів комунальної власності є наступні: відсутність регламентованої процедури адміністративного оскарження; заборона застосування заходів забезпечення адміністративного позову, попри обґрунтовану потребу в застосуванні таких заходів; відсутність однакового підходу до визначення юрисдикції спорів, а також до визначення правових наслідків скасування результатів конкурсу; недопущення перебирання органом оскарження на себе атестаційних функцій, та водночас – судовий контроль над здійсненням навіть тих повноважень, які є дискреційними; недостатність дієвих механізмів спонукання колегіального органу до виконання судового рішення про зобов'язання вчинити певні дії.

Список використаних джерел:

1. Шевченко А. Адміністративно-правове регулювання конкурсного відбору суддів України. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 10. С. 183–188. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/10/31.pdf>.
2. Станчева О.Л. Обрання за конкурсом як вид оцінки ділових якостей працівників. *Актуальні проблеми держави і права. Збірник наукових праць*. Випуск 69. Одеса: Юридична література, 2013. С. 463–468. URL: <http://www.apdr.in.ua/v69/72.pdf>.
3. Шутенко А.Л. Конкурсний відбір претендентів на посаду керівника закладу освіти, що є у загальнодержавній власності. URL: https://eprints.kname.edu.ua/4691/1/273-277_Шутенко.pdf.
4. Єфремова О.П. Конкурс в державній службі (історико-правові аспекти): монографія. Чернігів: Видавель Лозовий В.М., 2019. 112 с. URL: <https://cutt.ly/3wSqWWjZ>.
5. Про фахову передвищу освіту: Закон України від 6 червня 2019 року № 2745-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2745-19#Text>.
6. Про вищу освіту: Закон України від 01 липня 2014 року № 1556-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>.
7. Порядок проведення конкурсу на зайняття посади керівника державного, комунального закладу охорони здоров'я, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 № 1094. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1094-2017-п#Text>.
8. Положення про порядок призначення на посади та звільнення з посад керівників комунальних підприємств та закладів що належать до комунальної власності сіл, селищ, міст Криворізької районної ради, затверджене рішенням Криворізької районної ради Дніпропетровської області від 05 квітня 2023 року № 113-5/VIII. URL: https://rada.info/upload/users_files/23929543/docs/88e545d57ac8a60fce173bf2f48a38a.doc.
9. Постанова Верховного Суду від 21 квітня 2021 року у справі № 480/4987/19 про визнання дій протиправними та зобов'язання вчинити дії. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96441579>.