

ВІДГУК

офіційного опонента доктора юридичних наук Рувіна Олександра Григоровича на дисертаційну роботу Коренєва Сергія Миколайовича «Кадрові повноваження та конкурсні процедури у сфері добору та призначення керівників об'єктів комунальної власності», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність обраної теми дослідження. Механізм здійснення значної кількості прав людини (таких як право на освіту, на охорону здоров'я, на свободу творчості, на соціальний захист) потребує наявності спеціальних установ та закладів, переважна кількість яких засновані саме на комунальній власності. Забезпечення потреб територіальної громади покладається на комунальні підприємства, установи та заклади, засновниками яких є органи місцевого самоврядування. Суспільство має публічний інтерес в заміщенні посад керівників таких підприємств, установ та закладів саме з числа висококваліфікованих і добросовісних фахівців. Належне управління об'єктами комунальної власності покладається в першу чергу на керівників таких об'єктів. Тому від того, наскільки фаховою буде кандидатура такого керівника, залежить ефективність управління об'єктом. Отже, територіальні громади мають приділяти достатньо уваги прозорості, швидкості, фаховості і законності процедурі добору на ці посади. А перш за все, мають бути визначені завдання і основні засади такого добору. Саме пошуку найбільш оптимальної для України концепції добору і призначення таких кадрів присвячена обрана автором тема дисертаційного дослідження.

Як слушно зазначає автор, на теперішній час існує значна кількість муніципально-правових, адміністративно-правових досліджень і робіт з питань державного управління, пов'язаних з управлінням об'єктами комунальної власності. Зокрема йдеться про роботи таких вчених як

О. Алтуніна, К. Багацька, Н. Борсук, А. Геліч, І. Голосніченко, Д. Голосніченко, Р. Денчук, О. Кравчук, І. Маркевич, М. Миговський, О. Сердюкова, Н. Сментина та інших. Крім того, адміністративні правовідносини як явище також були предметом досліджень значного кола науковців. Але на теперішній час було відсутнє комплексне наукове дослідження процедури добору та призначення на посади керівників об'єктів комунальної власності. Існує потреба в систематизації наявної нормативної бази, зокрема щодо суб'єктів призначення на ці посади і щодо процедури здійснення такого призначення. Сама процедура має бути зрозумілою та, бажано, має бути уніфікованою для всієї держави. Саме тому, дослідження кадрово-конкурсних правовідносин у сфері добору та призначення керівників об'єктів комунальної власності, а також правових засад діяльності органів місцевого самоврядування в контексті їхніх кадрових повноважень — є актуальним, а обрана автором тема дисертаційного дослідження відповідає потребам розвитку правової науки і нормотворчої діяльності.

Дисертаційне дослідження Коренева С.М. здійснювалося в Закладі вищої освіти «Міжнародний університет бізнесу і права» в межах планів науково-дослідної роботи кафедри адміністративного, кримінального права і процесу.

Результати цього дослідження є затребуваними з точки зору науки адміністративного права, а також з точки зору розвитку правотворчості та правозастосування в Україні. Обрана автором тема роботи тривалий час потребувала комплексного наукового дослідження, тому має високий рівень актуальності.

Рівень обґрунтованості наукових положень і висновків, що викладені в дисертації. Робота характеризується високим ступенем взаємозв'язків між її структурними елементами та високим рівнем структурованості. Дисертація складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Теми розділів (кожен з яких складається із двох підрозділів) є нерозривно пов'язаними між собою та покликані вирішити поставлені

завдання з різних аспектів: перший розділ зачіпає теоретико-правовий аспект кадрово-конкурсних правовідносин з добору та призначення керівників об'єктів комунальної власності, а також акцентується на формах реалізації кадрових повноважень органами місцевого самоврядування; у другому розділі – детальному (в тому числі порівняльному) аналізу піддається нормативна база – як в статичній, так і в динамічній діяльності органів місцевого самоврядування та утворених ними конкурсних комісій; у третьому розділі автор аналізує міжнародний і зарубіжний досвід та формулює власні, науково-обґрунтовані пропозиції щодо змін до чинного законодавства.

Робота виконана на основі поєднання філософських, загальнонаукових та спеціально-правових методів наукового дослідження. Серед іншого, варто відзначити використання автором порівняльно-правового методу і методу юридичного моделювання (до прикладу, автор розглядає кілька типових моделей оскарження в публічній конкурсній процедурі, і на прикладі цих моделей логічно обґрунтовує нагальну потребу в існуванні ефективних заходів забезпечення адміністративного позову в таких процедурах).

Зроблені автором висновки не лише спрямовані на розвиток адміністративного права як науки та галузі права, а ще й мають вагоме практичне значення. Наявність практичної складової підтверджується значним обсягом додатків до дисертації, серед яких проекти змін до законів України і постанов Кабінету Міністрів України, і найголовніше – автором розроблено проект Порядку проведення конкурсу та призначення на посаду керівника об'єкту комунальної власності, який має логічну структуру, є лаконічним, зрозумілим і водночас змістовним, та втілює в собі ті теоретичні положення і висновки, які викладені та обґрунтовані автором у дисертаційному дослідженні.

Достовірність і новизна наукових положень, висновків та рекомендацій, що сформульовані в дисертації, підтверджується тим, що дисертація заснована на результатах аналізу 184 джерел, серед яких доктринальні джерела (монографії, статті, доповіді на конференціях), судова

практика (Верховного Суду, а також інших судів України і судів інших держав), законодавство України і зарубіжних країн, рекомендації міжнародних організацій, довідкові джерела, акти місцевої нормотворчості. При пошуку необхідних визначень автор не обмежується аналізом одного джерела, а зіставляє декілька. Широко застосовується порівняння, наприклад щодо місцевих нормативно-правових актів різних територіальних громад, які врегульовують конкурс на посаду директора комунального підприємства. Висновки щодо виявлених проблем ґрунтуються на аналізі правозастосовчої практики. Автором також правильно застосовуються різноманітні методи тлумачення правових норм, методи вирішення колізій і заповнення прогалин. Привертає увагу системний підхід автора до досліджуваного правового явища, а також намагання знайти баланс між публічними і приватними інтересами в досліджуваній сфері. Дисертація носить завершений характер, характеризується значною кількістю поставлених завдань, кожне з яких виконане, що знаходить своє відображення у висновках.

Є вагомими та заслуговують на увагу положення дисертаційної роботи, які складають наукову новизну дослідження, зокрема такі.

Варто відзначити практичне значення теоретичних висновків і положень наукової роботи, які стосуються розмежування адміністративних, трудових і корпоративних правовідносин в контексті управління об'єктами комунальної власності. Висновки щодо моменту припинення одних і початку інших правовідносин можуть бути застосовані, в тому числі, для визначення юрисдикційності спорів, а отже ці висновки є важливими не лише з точки зору розвитку правової доктрини, а й з точки зору забезпечення єдності і зрозумілості правозастосовчої практики.

Варто погодитися із точкою зору автора на необхідність звуження сфери застосування позаконкурсної форми призначення керівника об'єкту комунальної власності. При цьому, цій точці зору не характерний правовий ідеалізм, оскільки автором слушно відзначено наявність кількох об'єктивних випадків, коли така форма призначення є необхідною – випадок ліквідації чи

реорганізації об'єкту комунальної власності, випадок призначення виконуючого обов'язки до моменту призначення постійного керівника, а також випадок призначення в умовах неможливості проведення конкурсу через надзвичайні обставини.

Автор акцентує увагу на неможливості виправлення суб'єктом владних повноважень своїх помилок за рахунок прав особи. Існуючі доктринальні положення відносно ненормативних актів, які вичерпують дію фактом його виконання, автор обґрунтовано поширює на рішення конкурсної комісії. В роботі знаходить подальший розвиток усталена класифікація індивідуальних адміністративних актів, зокрема на сприяючі і обтяжуючі, що має значення для вирішення питання щодо можливості чи неможливості скасування рішень конкурсної комісії. Заслуговує на увагу розроблений автором алгоритм визначення можливості та наявності підстав для скасування рішень конкурсних комісій в позасудовому порядку.

В роботі проаналізовано значний обсяг судової практики, зокрема правових висновків Верховного Суду, в тому числі в питанні оскарження результатів конкурсних процедур та правових наслідків скасування результатів конкурсу на посаду керівника об'єкта комунальної власності. Узагальнення автором судової практики, виокремлення взаємно суперечливих правових висновків, формулювання власних правових висновків для заповнення прогалин у правозастосовчій практиці – робить вагомим практичне значення результатів дослідження.

Повнота опублікування наукових положень дисертації. Основні наукові положення дисертації опубліковані автором у 4 наукових статтях, а також у 2 тезах доповідей на всеукраїнських науково-практичних конференціях. Кожен розділ дисертації знаходить своє відображення в публікаціях, тому слід дійти висновку, що основні наукові положення дисертаційного дослідження були опубліковані автором в повній мірі. Крім того, автореферат в цілому в достатній мірі відображає зміст дисертації.

Зауваження та дискусійні положення. Проаналізувавши зміст дисертаційного дослідження, вважаємо за необхідне зосередити увагу на декількох зауваженнях щодо спірних питань, що потребують додаткових пояснень від автора під час захисту дисертації.

1. У роботі автор зауважує, що моментом, який відділяє адміністративні і трудові правовідносини, є укладення контракту з переможцем добору. Дійсно, з цього моменту правовідносини між органом місцевого самоврядування і новопризначеним керівником набувають всіх ознак трудових правовідносин. Разом з тим, невизначеною залишається точка зору автора щодо характеру правовідносин у тому випадку, коли щодо особи вже ухвалено рішення про визначення її переможцем конкурсу, але цю особу ще не призначено на посаду. Без висловлення точки зору з цього питання неможливо остаточно провести межу між адміністративно-правовими і трудовими правовідносинами.

2. В підрозділі 1.2 автор приходить до висновку про те, що існують дві *моделі проведення конкурсу* на посаду керівника об'єкта комунальної власності – із попереднім формуванням кадрового резерву та без такого (індивідуальне проведення конкурсу під кожну вакансію). В свою чергу, у підрозділі 2.2 автор застосовує таке поняття, як *моделі відбору кандидатур* керівників об'єктів комунальної власності під час конкурсної процедури і визначає дві моделі – модель відсіювання та модель накопичувального результату. Вжиті автором терміни «модель проведення конкурсу» та «модель відбору кандидатур» можуть бути розцінені як тотожні через їхню лексичну схожість. Автору необхідно розмежувати значення цих двох термінів або запропонувати такі терміни, що виключають можливість їхнього ототожнення.

3. При здійсненні порівняння правового статусу і повноважень конкурсних комісій, автором було взято за приклад місцеві нормативно-правові акти, що діють у Полтавській області, Криворізькому районі Дніпропетровської області, а також у місті Володимир-Волинський

(Волинська область). Вбачається, що для порівняння взято три різних рівні місцевого самоврядування (область, район, територіальна громада), для яких характерне різне правове регулювання. Можливо, більш доцільним було б порівняння стану правового регулювання у трьох різних областях, або у трьох різних районах, або у трьох різних територіальних громадах. Доцільність вибору саме запропонованих автором місцевих нормативно-правових актів потребує додаткового обґрунтування.

4. Деякі висновки дослідження здобувача за підсумками опрацювання ним міжнародних стандартів та зарубіжного досвіду правового регулювання питань заміщення посад керівників муніципальних підприємств не мають суто правового характеру, стосуючись більшою мірою спеціальності місцеве самоврядування як складового елементу науки державного управління. Зокрема, здобувач одним з основних наукових результатів дисертації визначив з'ясування та узагальнення ступеня поширеності спеціальних консультативно-дорадчих органів при органах управління підприємствами державного та комунального секторів економіки. Здобувач у цьому контексті вказав на те, що ці суб'єкти, керуючись затвердженою цими органами нормативно-правовою основною та політичною стратегією відбору кандидатів на керівні посади державних та муніципальних підприємств, супроводжують цей процес, оцінюючи та рекомендуючи до призначення кандидатів у Австралії, Сполученому Королівстві, Латвії, Кореї та інших державах. Крім того, у ході дослідження здобувач звернув увагу на те, що для забезпечення різноманітності представництва у органах управління підприємств держави та муніципальні утворення запроваджують законодавчі положення про: 1) гендерний баланс (Канада, Південна Корея); 2) участь представників трудового колективу (Австралія, Тайвань); 3) віковий та культурний баланс (канадська провінція Квебек); 4) залучення незалежних керівників у колегіальний виконавчий орган та наглядову раду (Канада). Разом з тим, є підстави вважати, що ці наукові результати жодним чином не стосуються того чи іншого аспекту правового регулювання, а відображають

лише передбачені законодавством деяких держав організаційні механізми забезпечення належного управління публічними підприємствами, упровадження чи залишення поза увагою яких національними урядами лежить винятково у площині політичної доцільності.

5. У підрозділі 3.2 автор пропонує залишити, як виняток, позаконкурсне призначення керівників об'єктів комунальної власності, зокрема, у разі звільнення чинного керівника з одночасним призначенням голови комісії з припинення чи ліквідатора, у разі реорганізації *шляхом приєднання* такого підприємства, установи, організації чи його ліквідації. Власне, виникає зауваження до уточнення «шляхом приєднання», адже приєднання є лише однією із форм реорганізації. В роботі відсутнє обґрунтування того, чому позаконкурсна форма не може бути застосована при призначенні голови комісії з припинення у разі реорганізації шляхом злиття, поділу чи перетворення. Автору належить навести відповідне обґрунтування, якщо уточнення «шляхом приєднання» не є наслідком технічної помилки.

Разом з тим, жодне з наведених вище зауважень не впливає на високу оцінку роботи як такої, що виконана на належному науково-теоретичному рівні, є завершеною і структурованою науковою роботою з обґрунтованими висновками та високим рівнем актуальності та наукової новизни.

ВИСНОВОК:

Дисертація Коренева С.М. «Кадрові повноваження та конкурсні процедури у сфері добору та призначення керівників об'єктів комунальної власності», подана на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, – є завершеною науковою роботою, та в дійсності є одним із перших комплексних наукових досліджень кадрових повноважень та конкурсних процедур у сфері добору та призначення керівників комунальної власності. Актуальність обраної автором теми роботи є беззаперечною, а аналіз змісту роботи дає підстави для висновку про високий рівень наукової новизни і практичного значення результатів дослідження та

про належну обґрунтованість цих результатів, що ґрунтується на використанні автором широкого кола методів дослідження.

Таким чином, ця дисертація відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а її автор – Коренєв Сергій Миколайович – заслуговує присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук,
директор Київського науково-дослідного
інституту судових експертиз



О.Г. Рувін