

ВІДГУК

офіційного опонента

доктора юридичних наук, професора

Журавльова Дмитра Володимировича

на дисертацію Коренєва Сергія Миколайовича на тему

«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 теми дисертації. На відміну від державних підприємств, на теперішній час комунальні підприємства, установи та заклади не мають єдиного уніфікованого загальнодержавного нормативно-правового акта, який би врегульовував процедуру добору і порядок призначення їхніх керівників. Внаслідок цього, правове регулювання цього питання є неузгодженим та в більшості своїй віднесено до компетенції місцевої нормотворчості. При цьому, місцеві нормативно-правові акти мають розбіжності, які досить часто не виправдані з точки зору рівнів територіальних громад, а є лише наслідком відсутності єдиного підходу держави до заміщення керівних посад в комунальних підприємствах та закладах. Процеси фінансової децентралізації в державі збільшили роль органів місцевого самоврядування в житті суспільства, а разом з тим – і суспільну важливість процесу управління комунальною власністю. А таке управління неможливо уявити без прозорості, оперативної та ефективної процедури добору, яка приведе на керівні кадрові посади в комунальні підприємства та заклади ефективні кадри, здатні доброчесно розпоряджатися ввіреними їм об'єктами задля досягнення цілей

місцевого самоврядування. Потреба в запровадженні обов'язковості конкурсного добору керівників усіх об'єктів комунальної власності давно назріла, однак врегульована державою лише частково. Потребу в єдиному нормативно-правовому акті з питання добору керівників об'єктів комунальної власності важко переоцінити. Тому розробка такого єдиного нормативно-правового акта є гострою потребою, однак проект цього нормативно-правового акта повинен бути науково обгрунтованим.

Тому обрана автором тема дисертаційного дослідження має високий рівень актуальності, а результати такого дослідження є затребуваними як з точки зору нормотворчої діяльності, так і з точки зору правозастосовчої практики. Автор справедливо зауважує, що добір та призначення керівників об'єктів комунальної власності є предметом регулювання саме адміністративного права, а не трудового чи корпоративного. Адже визначальним в досліджених автором правовідносинах є публічний інтерес територіальної громади в заміщенні вакантних посад керівників юридичних осіб комунальної форми власності задля ефективного управління ними. Разом з тим, визначальний характер публічного інтересу в цьому питанні не може означати наявність абсолютних повноважень у виборі кандидатур керівників цих об'єктів. Суспільство зацікавлене в тому, щоб процедура добору була доступною для кожної особи, здатної за своїми компетентностями вирішувати проблеми управління комунальною власністю. Результати добору мають бути законними, а сама процедура добору – ґрунтуватися на виконуваних і чітких правилах, бути обмеженою строками і критеріями, а також бути прозорою і відкритою для участі усіх стейкхолдерів. Насамкінець, всім зацікавленим особам має бути забезпечено право на оскарження результатів добору, а сама процедура оскарження повинна приводити до ефективного поновлення порушених прав.

Тому актуальність обраної автором теми дисертаційного дослідження не викликає сумнівів з огляду на великий суспільний запит на ефективне управління комунальною власністю, поєднаний з відсутністю уніфікації у правовому регулюванні кадрових повноважень органів місцевого самоврядування.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у дисертації. Аналіз змісту дисертації Коренєва С.М. дає підстави для висновку про те, що висновки, наведені автором, знаходять своє обґрунтування у розділах дисертації. Належне обґрунтування висновків ґрунтується на опрацьованій автором науковій літературі (як щодо загальних проблем адміністративного права, так і щодо діяльності органів місцевого самоврядування), а також на емпіричній базі дослідження, серед якої головне місце посідають судові рішення. Крім того, висновки, яких дійшов автор, мають високе теоретико-правове і практичне значення.

Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які включають у себе шість підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Перший розділ присвячено загальнотеоретичній характеристиці заміщенню посад керівників об'єктів комунальної власності. В рамках цього розділу автор досліджує кадрово-конкурсні адміністративні правовідносини у сфері управління об'єктами комунальної власності, а також форми реалізації кадрових повноважень органів місцевого самоврядування у сфері управління об'єктами комунальної власності. У другому розділі предметом дослідження стали правовий статус, повноваження, відповідальність та правові властивості рішень суб'єктів кадрового управління у місцевій сфері, а також конкурсна процедура добору керівників об'єктів комунальної власності та проблеми її оскарження. Третій розділ присвячено пошуку шляхів запозичення зарубіжного та міжнародного досвіду, а також в ньому пропонується концепція вдосконалення порядку добору і призначення на посади керівників підприємств, установ і організацій комунальної форми власності.

Структура дисертаційного дослідження відрізняється переходом від загального до конкретного, від теоретичного обґрунтування до аналізу нормативної бази, від виявлення проблем до пошуку і пропонування шляхів їх розв'язання. Завдання, поставлені автором дисертації, цілком відповідають меті дослідження, якою є надання теоретико-правової характеристики адміністративним правовідносинам, пов'язаним з добором і призначенням керівників об'єктів комунальної власності та формам здійснення кадрових повноважень в цій сфері, систематизація та

узагальнення наявної нормативно-правової бази діяльності суб'єктів владних повноважень з добору і призначення цих керівників та порядку проведення конкурсної процедури, а також релевантного міжнародного і зарубіжного досвіду, та формулювання концепції удосконалення порядку кадрового добору керівників об'єктів комунальної власності.

Серед широкого кола застосованих автором методів наукового дослідження особливу увагу слід звернути на використання автором системно-структурного методу. Для якісного опрацювання теоретичного і нормативного матеріалу автор широко застосовує класифікацію, та наводить свої пропозиції щодо класифікації кадрових повноважень органів місцевого самоврядування (підрозділ 1.1), форм реалізації кадрових повноважень (підрозділ 1.2), суб'єктів кадрового управління на місцевому рівні (підрозділ 2.1), систематизації стадій конкурсної процедури, класифікації вимог до кандидатів на посади керівників об'єктів комунальної власності, систематизації документів, які слід подати кандидату для допуску до участі в конкурсі, класифікації підстав скасування результатів конкурсу, а також індивідуальних та публічних правових наслідків такого скасування (підрозділ 2.2). З цього вбачається, що автор розглядає добір та призначення керівників об'єктів комунальної власності як системне явище та аналізує взаємозв'язки між структурними ланками цієї системи, такими як суб'єкти призначення, конкурсні комісії, об'єкти комунальної власності, їхні трудові колективи та керівники.

Достовірність і новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації є результатом застосування автором широкого спектру філософських, загальнонаукових та спеціально-юридичних методів дослідження. Автором опрацьована значна кількість як загальнодержавних, так і місцевих нормативно-правових актів, а також зарубіжних та міжнародних документів та судових рішень.

Важливим внеском автора у правову науку є формулювання визначень усталеним термінам: до прикладу, автор надає визначення терміну «посада керівника об'єкта комунальної власності», під якою обґрунтовано пропонує вважати визначену штатним розписом юридичної особи комунальної форми власності

первинну структурну одиницю, яка займає найвище місце в її структурі управління та забезпечує здійснення однієї чи кількох функцій місцевого самоврядування в рамках наданих повноважень і статутних цілей діяльності.

Слід зазначити, що автором вперше у вітчизняній адміністративно-правовій науці здійснено класифікацію форм реалізації кадрових повноважень органів місцевого самоврядування у сфері управління об'єктами комунальної власності на три основні форми – позаконкурсну, конкурсну та виборну, а також виокремлено дві змішані форми – конкурсно-рекомендаційну та виборно-конкурсну. Кожна з цих форм отримала докладну теоретико-правову характеристику та була проаналізована на предмет позитивних та негативних ознак.

Становить цінність для адміністративно-правової науки проведений автором порівняльний аналіз правового статусу конкурсних комісій в різних регіонах України, а на загальнодержавному рівні правового регулювання – в різних галузях діяльності органів місцевого самоврядування.

Досліджуючи роботу конкурсних комісій в динаміці, автор робить узагальнення загальнодержавного та місцевого нормативного матеріалу, систематизуючи при цьому стадії конкурсної процедури, поділяючи їх на обов'язкові і факультативні та належним чином обґрунтовуючи цей поділ, а для окремих стадій виділяє також підетапи, що свідчить про широке застосування автором системно-структурного методу. Крім того, в межах окремих стадій конкурсної процедури, автор широко використовує метод юридичної компаративістики, порівнюючи правове регулювання подібних аспектів у різних конкурсних процедурах.

Варто відзначити комплексний підхід автора до законодавчого врегулювання порядку добору керівників об'єктів комунальної власності. Автор не обмежується пропозиціями точкових змін у законодавстві, а натомість підготував проект Порядку проведення конкурсу та призначення на посаду керівника об'єкту комунальної власності. Цей запропонований автором проект нормативно-правового акта має на меті уніфікувати всі існуючі конкурсні та кадрові процедури у сфері управління комунальною власністю, запровадити обов'язковість конкурсної процедури щодо всіх без винятку територіальних громад та всіх юридичних осіб комунальної форми

власності. Він має прийти на заміну численним нормативно-правовим актам, які приймалися органами місцевого самоврядування та мають розбіжності між собою. Його розробка є наслідком узагальнення як існуючих місцевих і загальнодержавних галузевих нормативно-правових актів (з перейняттям кращого досвіду), так і практики їх застосування (з усуненням недоліків, що були виявлені під час правозастосування).

Повнота викладу результатів у наукових публікаціях. Результати наукового дослідження Коренева С.М. опубліковано у чотирьох наукових статтях, три з яких – у наукових фахових виданнях України і одна – у зарубіжному науковому виданні. Крім того, автором опубліковано тези доповіді на двох науково-практичних конференціях. Зміст усіх розділів дисертаційного дослідження знайшов відображення в опублікованих автором статтях і тезах доповідей.

Дотримання академічної доброчесності. Фактів порушень академічної доброчесності у дисертації та наукових публікаціях не виявлено.

Зауваження. Незважаючи на високий рівень актуальності та наукової новизни, зміст дисертаційного дослідження викликає певні зауваження, які потребують надання її автором відповідей під час захисту.

1. Надаючи характеристику змісту кадрово-конкурсних адміністративних правовідносин у сфері управління об'єктами комунальної власності, автор, звичайно, не міг не зосередитися на правовому аналізі повноважень як важливого елементу правового статусу суб'єктів публічного адміністрування. Автором надається таке визначення терміну «повноваження»: це «право, яке суб'єкт публічного адміністрування зобов'язаний здійснити у певних умовах, в певних межах та в певний спосіб». Разом з тим, у практиці Верховного Суду, залежно від наявності чи відсутності дискреційних повноважень, існує розмежування понять «обов'язок» і «повноваження» по відношенню до суб'єктів владних повноважень. Тому наведене автором визначення терміну «повноваження» потребує окремого пояснення.

2. У роботі автор висловлює тезу про те, що конкурс на заміщення посад керівників об'єктів комунальної власності повинен бути доступним для участі будь-

яких осіб, а не лише для працівників об'єкта комунальної власності. Разом з тим, це положення є дискусійним, оскільки якщо конкурс проводиться лише серед працівників цього об'єкта, то, по-перше, це стимулює таких працівників до підвищення якості роботи через наявність більшої можливості просування по роботі; по-друге, в таких умовах обраний керівник користуватиметься більшою довірою з боку трудового колективу, що підвищуватиме ефективність роботи об'єкту комунальної власності загалом; по-третє, в такому разі у конкурсі гарантовано переможе особа, знайома зі специфікою роботи конкретного об'єкту комунальної власності. Ці позитивні сторони закритого конкурсу потребують відповіді з боку автора.

3. Аналізуючи кількісний склад конкурсних комісій, автор вважає, що непарна кількість членів конкурсної комісії сприяє запобіганню випадків рівного поділу голосів членів комісії. Разом з тим, у подальшому автор вказує, що рівний розподіл голосів можливий і в комісіях з непарним кількісним складом, оскільки, наприклад, не всі члени комісії можуть з'явитися на засідання. У зв'язку з цим, автору належить визначитися з його точкою зору щодо кількісного складу конкурсної комісії, а також висловити позицію відносно доцільності рейтингового голосування членів конкурсної комісії за всі кандидатури одразу, замість голосування по чергово за кожну кандидатуру окремо, адже зміна способу голосування справді зменшить випадки рівного поділу голосів.

4. В підрозділі 2.2 автор надає відповідь на запитання про те, чи належить рішення конкурсної комісії до ненормативного правового акту органу місцевого самоврядування. Разом з тим, доцільнішим є включення цієї частини дослідження до змісту підрозділу 2.1, який має назву «Правовий статус, повноваження, відповідальність та правові властивості рішень суб'єктів кадрового управління у місцевій сфері», оскільки в аспекті цього питання автор розглядає саме правові властивості рішень конкурсної комісії. Ця особливість структури роботи потребує додаткового обґрунтування.

5. Дисертація у її частині, що присвячена міжнародним стандартам та зарубіжний досвід правового регулювання питань заміщення посад керівників

муніципальних підприємств, установ та організацій, надмірно тяжіє до наукового опрацювання аспектів, які лежать поза межами предмету її дослідження. Значною мірою здобувач зачіпає загальні правові аспекти управління державними та комунальними підприємствами, які є лише дотичними до добору та призначення її керівників. Зокрема, на сторінках дисертації аналізуються рекомендації Організації з економічного співробітництва та розвитку щодо корпоративного управління підприємствами державної форми власності, у яких закріплено стандарти, які, головним чином, встановлюють очікування від діяльності держав щодо реалізації її функцій як власника цих підприємств, приділяючи незначну увагу кадровим аспектам. Згідно з цими стандартами, серед іншого, державні органи мають спростити і стандартизувати організаційно-правові форми діяльності підприємствами державної форми власності з урахуванням загальноприйнятих корпоративних норм; держава має дозволити підприємствам державної форми власності бути повністю автономними в їх операційній діяльності щодо досягнення визначених цілей та має утримуватися від втручання в управління ними; має бути запроваджена система звітності, що дозволяє організації-власнику виконувати регулярний моніторинг, аудит та відслідковувати показники діяльності державних підприємств, а також виконувати наглядову функцію і моніторинг дотримання відповідних стандартів корпоративного управління тощо. Видається очевидним те, що виклад та дослідження цих та інших міжнародних стандартів та рекомендацій щодо загальних аспектів корпоративного управління комунальними підприємствами у дисертації, присвячений кадровим повноваженням органів місцевого самоврядування, не є доречним.

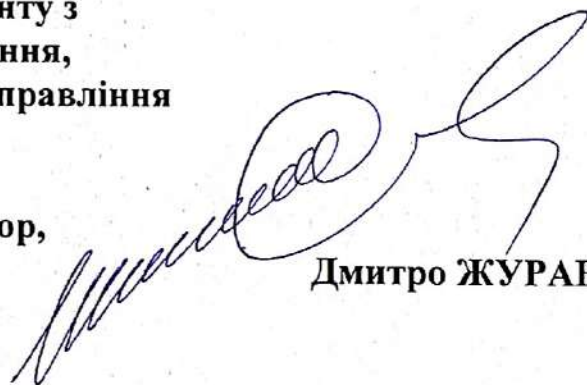
Разом з тим, ці зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку виконаного автором дисертаційного дослідження та не відмінюють високого рівня наукової новизни і практичного значення одержаних автором результатів.

Висновок. Дисертація Коренева С.М. на тему «Кадрові повноваження та конкурсні процедури у сфері добору та призначення керівників об'єктів комунальної власності», подана на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, виконана на належному науково-теоретичному рівні, відповідає

вимогам актуальності обраної теми дослідження, має достатній рівень наукової новизни одержаних результатів. Результати виконаного автором дослідження мають вагомий внесок в розвиток науки адміністративного права в Україні.

За обсягом наукової проблеми, високим рівнем деталізації її розробки, обсягом опрацьованих джерел, широким різноманіттям застосованих методів дослідження, ця дисертація має високу науково-теоретичну та практичну цінність, а її висновки мають належний рівень обґрунтування. Подана дисертація відповідає спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, а також вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567 (зі змінами), а її автор – Коренєв Сергій Миколайович – заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:
заступник керівника Департаменту з
питань громадянства, помилування,
державних нагород – керівник управління
з питань помилування
Офісу Президента України,
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України



Дмитро ЖУРАВЛЬОВ

Підпис	<i>Д. Журавльов</i>
ЗАСВІДЧУЄТЬСЯ	
Керівник Департаменту управління персоналом	<i>Л. Марочко</i>
"05" 04 2024 р.	

