

Голові разової спеціалізованої вченої ради PhD 9650
Запорізького національного університету,
доктору юридичних наук, професору
Колпакову В.К.

Рецензія

рецензента – доктора філософії (PhD) у галузі права Євтушенко Дар’ї Сергіївни на дисертацію Зломиної Валерія Михайловича «Організаційно-правова структура та функціональне призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування в Україні: теорія, досвід та перспективи вдосконалення», подану на здобуття освітньо-наукового ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 «Право»

Актуальність теми дисертаційного дослідження. Актуальність теми «Організаційно-правова структура та функціональне призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування в Україні» полягає в тому, що в умовах децентралізації та передачі значної частини повноважень на місцевий рівень юридичний супровід стає ключовим чинником ефективності та законності діяльності громад.

Органи місцевого самоврядування відповідають за широкий спектр питань: управління майном, бюджетні питання, соціальні послуги, містобудування, благоустрій, земельні відносини. Водночас вони повинні суворо дотримуватися норм законодавства, аби уникнути ризиків судових спорів, корупційних проявів та неправильного використання ресурсів. У цьому контексті роль юридичних служб зростає, оскільки саме вони забезпечують правову підтримку діяльності місцевої влади, аналізують рішення на предмет законності, консультують з правових питань, захищають інтереси громади у суді.

На сьогодні в Україні спостерігається брак кваліфікованих кадрів у юридичних службах багатьох громад. Досвід роботи часто є фрагментованим, немає єдиного стандарту, як мають функціонувати такі підрозділи. Важливою є також потреба у вдосконаленні організаційно-правової структури юридичних служб, щоб вони могли відповідати на виклики цифровізації, змін у законодавстві та підвищених вимог до прозорості.

Дослідження цієї теми дозволяє окреслити шляхи покращення роботи юридичних служб, вивчити передовий досвід, запропонувати нові моделі взаємодії та підвищити правову грамотність усіх учасників місцевого управління. Це важливо не лише з правової, а й із соціальної точки зору, адже ефективне управління громадою безпосередньо впливає на якість життя її мешканців.

Проаналізувавши зміст матеріалу, слід відмітити, що в цілому дисертаційна робота містить правові, теоретичні та організаційні засади досліджуваної теми, що базується на ретельному аналізі законодавчого масиву, практики діяльності системи суб'єктів публічної адміністрації, що мають повноваження, пов'язані з підходами для розуміння сутності організаційно-правової структури та функціонального призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування в Україні.

Оцінка наукового рівня дисертації і наукових публікацій здобувача.
Рецензування дисертаційного дослідження В.М. Зломиноги дозволило зробити висновок, що воно є структурованим та ґрунтується на результатах аналізу значної кількості нормативно-правових актів, наукового доробку загальної теорії держави і права, конституційного, адміністративного права та процесу, а також наукових праць, присвячених окремим питанням підходів для розуміння сутності організаційно-правової структури та функціонального призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування в Україні. Дисертація В.М. Зломиноги визначається як комплексне дослідження, що визначається наявним послідовним підходом до висвітлення його об'єкту та предмету, досягнення реалізації цілей та задач.

Належний ступінь наукової обґрунтованості та практичної цінності результатів виконаного дослідження, що в концентрованому вигляді знайшли відображення у сформульованих здобувачем наукових положеннях, висновках і рекомендаціях, забезпечено методологічним і теоретичним обґрунтуванням його вихідних положень; застосуванням комплексу наукових методів, адекватних об'єкту, предмету, меті і задачам дослідження; використанням сучасних

досягнень юридичної науки та широкої джерельної бази дослідження; здійсненню апробації основних концептуальних ідей і положень дослідження. Вдалий вибір методів дослідження, аналіз і синтез наукової літератури, нормативно-правових актів та узагальнення отриманої інформації з метою дослідження підходів для розуміння сутності організаційно-правової структури та функціонального призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування в Україні, дозволили успішно розв'язати поставлені задачі.

Достовірність одержаних результатів підтверджується не тільки їх суто науковою значимістю, як певною системою здобутих дисертанткою нових знань, що заповнюють деякі прогалини в адміністративному праві та процесі України, але й їх практичною затребуваністю на сучасному етапі, зокрема для вдосконалення чинного національного законодавства в тій його частині, що стосується підходів для розуміння сутності організаційно-правової структури та функціонального призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування в Україні. Проведена автором науково-дослідна робота є результатом її власних напрацювань, вдалою спробою визначення напрямів забезпечення ефективності організаційно-правової структури та функціонального призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування в Україні.

Основні положення роботи знайшли відображення у 8 наукових працях, з них – у 4 наукових статтях, опублікованих у фахових виданнях, та у 4 матеріалах і тезах доповідей на наукових конференціях різного рівня.

Здійснення аналізу дисертаційного дослідження та наукових публікацій дає підстави стверджувати про встановлення факту належної обґрунтованості результатів дисертації В.М. Зломиної в галузі адміністративного права та процесу як для теоретичного, так і практичного застосування в межах досягнутих авторкою мети та завдань, що є свідченням його високого наукового рівня, що підтверджується в тому числі відповідністю обсягу наукових публікацій, що висуваються відповідно до чинного законодавства України.

Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Новизна дослідження конкретизується в найважливіших положеннях, висновках і пропозиціях. Серед них, можна виділити наступні. Зокрема уперше автором аргументовано, що задля забезпечення інституційної спроможності ЮС ОМС є доцільним: законодавче визначення статусу юридичної служби як незалежного підрозділу в структурі органу влади; надання службам повноважень, зокрема права ініціювати перегляд рішень у разі їхньої правової сумнівності; впровадження процедур професійної атестації, підвищення кваліфікації, а також етичного контролю юрисконсультів ОМС; розроблення стандартів взаємодії юридичних підрозділів із зовнішніми правоохоронними, наглядовими та судовими органами.

Обґрунтовано доцільність розробки Типового положення про юридичну службу в органах місцевого самоврядування, яке буде затверджено Кабінетом Міністрів України та формалізує питання діяльності юридичної служби в органах місцевого самоврядування в мирний час та окреслить особливості такої роботи під час дії воєнного стану.

Визначено за доцільне розширити розуміння функціонального призначення юридичних служб органів місцевого самоврядування, що з врахуванням їх територіальної доступності здатні забезпечити реалізацію завдань із надання безоплатної первинної правничої допомоги населенню регіону, потреба в отриманні якої актуалізується в умовах воєнного стану та в умовах повоєнної відбудови.

Дисертантом удосконалено науково-теоретичні положення щодо принципів організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування, які класифіковано на загальні та спеціальні, що дає змогу не лише систематизувати підходи до організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування, але й забезпечити ефективне функціонування цих структур у динамічному правовому середовищі місцевого самоврядування; визначення положень щодо функціонального призначення юридичної служби, яке не обмежуються лише технічним

виконанням правових завдань, а має стратегічне значення для формування ефективної, демократичної та правової системи місцевого самоврядування, а їх належна реалізація сприяє зміцненню правового порядку, підвищенню правової культури посадових осіб та правовому захисту інтересів територіальної громади; наукові підходи до класифікації повноважень юридичних служб органів місцевого самоврядування, що здійснюються у правових (прийняття адміністративних актів (рішень); укладення різних видів договорів (господарсько-правових, цивільно-правових, адміністративних); вчинення інших юридично значимих дій) та організаційно-управлінських формах (інституційні дії та оперативно-господарські функції).

Надано аналіз практики діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування, що дозволив засвідчити, що в багатьох випадках вони виконують переважно консультативну або адміністративно-супровідну функцію, тоді як їхній потенціал у сфері правотворчості, стратегічного аналізу, правової освіти та виховання, а також правового моніторингу використовується недостатньо, що обмежує їхню роль як повноцінного суб'єкта правозабезпечення на місцевому рівні.

Автором аргументовано доцільність внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції», до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також до Постанови Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 р. № 1040 «Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади».

В дисертації містяться ряд інших положень, висновків та пропозицій, за умови запровадження яких до національного правового простору буде вирішено ряд важливих задач теоретичного та практичного спрямування, що є ознакою цілісності, завершеності та значимості наукової новизни отриманих результатів дослідження В.М. Зломиного.

Наукова обґрунтованість отриманих результатів, наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.

Рецензоване дослідження базується на аналізі та характеристиці вагомих, ґрунтовних наукових публікацій вітчизняних та зарубіжних представників адміністративного права та процесу, присвячених проблематиці підходів для розуміння сутності організаційно-правової структури та функціонального призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування в Україні.

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, міжнародно-правові акти, закони України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, інші підзаконні нормативно-правові акти з питань організаційно-правової структури діяльності юридичної служби в органах місцевого врядування. Обґрунтування авторських висновків щодо встановлення напрямів забезпечення ефективності особливості реалізації організаційно-правової структури діяльності юридичної служби в органах місцевого врядування здійснено із застосування практики законодавчого врегулювання такої інституції у таких зарубіжних державах.

Теоретичне підґрунтя дослідження склали положення науки теорії права, адміністративного права, муніципального права, службового права, а також окремі положення теорії держави та права.

Емпіричну базу дослідження становлять дані щодо стану правового регулювання організаційно-правової структури діяльності юридичної служби в органах місцевого врядування.

Рівень виконання поставленого наукового завдання, оволодіння здобувачем методологією наукової діяльності. Сформульовані в дисертації наукові положення, висновки і рекомендації є достатньо обґрунтованими, з точки зору логіки та методології наукового дослідження. Їхньому отриманню передувала значна робота з аналізу нормативних актів, вітчизняних та зарубіжних наукових джерел, в яких висвітлюються підходи для розуміння сутності організаційно-правової структури та функціонального призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування в Україні. Високий

ступінь вірогідності та наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження забезпечено використанням значного обсягу літературних джерел, узагальнених практичних матеріалів й відповідних наукових методів. Автор методологічно правильно підходить до визначення меж дослідження, визначаючи як межі предмету адміністративного права, так і виділення в цих межах підходів для розуміння сутності організаційно-правової структури та функціонального призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування в Україні. Крім того, автор демонструє добре володіння формально-юридичним, системно-структурним та структурно-функціональним методами наукового пізнання, прийомами логічного аналізу і синтезу тощо.

Обґрунтованість і достовірність результатів дисертаційної роботи В.М. Зломиноги обумовлюється належним і достатньо якісним підбором емпіричної бази дослідження. Автором досліджені десятки нормативно-правових актів і значна кількість наукових джерел. До факторів, що обумовлюють достовірність та обґрунтованість дослідження необхідно віднести і досить вдало обрану структуру дисертації, яка відображає логіку викладу змісту дисертації, що дозволило дисертанту сформулювати низку важливих наукових положень, пропозицій, висновків та рекомендацій. Таким чином, висунуті автором задля досягнення поставленої мети завдання виконані на належному методологічному рівні, що є підтвердженням оволодіння ним методологією наукової діяльності.

Теоретичне та практичне значення одержаних результатів дослідження полягає у тому, що сформульовані у дисертації пропозиції і висновки можуть бути використані у: *науково-дослідній діяльності* – висновки та пропозиції щодо встановлення організаційно-правової структури діяльності юридичної служби в органах місцевого врядування; *правотворчій діяльності* – у процесі підготовки пропозицій щодо внесення змін до чинного законодавства України щодо забезпечення ефективності організаційно-правової структури діяльності юридичної служби в органах місцевого врядування; *правозастосовній діяльності* – для вдосконалення напрямів організаційно-правової структури

діяльності юридичної служби в органах місцевого врядування; *навчальному процесі* – під час викладання студентам закладів вищої освіти дисциплін «Адміністративне право», «Службове право», «Муніципальне право» у процесі підготовки підрозділів підручників і навчальних посібників із відповідного навчального курсу, а також статей та наукових повідомлень.

Оцінка змісту дисертації, її завершеності в цілому. Дисертаційна робота **Зломиноги Валерія Михайловича на тему «Організаційно-правова структура та функціональне призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування в Україні: теорія, досвід та перспективи вдосконалення»** має структурований комплексний характер, що відповідає вимогам, викладених у нормативно-правових актах Кабінету Міністрів України, Міністерства освіти та науки України, зокрема, положенням Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти (наукових установах), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 року № 261 (зі змінами і доповненнями від 03 квітня 2019 року № 283) та Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 р. № 44.

Дисертація В.М. Зломиноги складається зі вступу, двох розділів, що містять сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 237 сторінок, у тому числі основного тексту – 178 сторінок. Список використаних джерел налічує 202 найменування.

В анотації рецензованого дослідження, виконаного В.М. Зломиногою, викладено його положення наукової новизни, досягнуті висновки та пропозиції із встановлення напрямів забезпечення ефективності підходів для розуміння сутності організаційно-правової структури та функціонального призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування в Україні.

У вступі автор обґрунтовує актуальність здійсненого дослідження, визначає його об'єкт, предмет, мету та завдання, окреслює зв'язок дисертаційного дослідження із науковими програмами, планами, темами. Також положення вступу дисертації В.М. Зломиного містять у своєму змісті обґрунтування джерельної та теоретичної бази здійснених наукових пошуків, оприлюднення методології наукового пізнання, що дозволило її авторці досягти виконання поставленої мети та наукових завдань.

У першому розділі «Теоретичні основи організаційно-правової структури та функціонального призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування» В.М. Зломиного: окреслив поняття та роль юридичної служби в органах місцевого самоврядування; визначив особливості принципів організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування; обґрунтував функціональне призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування; охарактеризував нормативно-правову основу організації та діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування.

У другому розділі «Перспективи вдосконалення організаційно-правової структури та функціонального призначення юридичних служб органів місцевого самоврядування в Україні»: надано оцінку ефективності реалізації повноважень юридичних служб в органах місцевого самоврядування; описано особливості реалізації організаційно-правових форм діяльності юридичної служби в органах місцевого врядування; охарактеризовано перспективи вдосконалення організаційно-правової структури та функціонального призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування.

Дискусійні положення та зауваження до дисертаційного дослідження.

Водночас схвально оцінюючи дисертаційне дослідження В.М. Зломиного, не можна обійти увагою її певні дискусійні положення.

1. В межах здійсненого дослідження автором вказано (п. 1.2. стор. 47), що «принципи організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування, які є складовою частиною правової системи,

відрізняються від звичайних правових норм своєю фундаментальністю, ступенем узагальнення (абстрагування), стійкістю і солідністю, значенням у всьому процесі правового регулювання». Проте, на мій погляд, хоча принципи організаційно-правової структури юридичних служб є фундаментальними, на практиці вони часто залишаються декларативними та формальними, без реального впливу на щоденну роботу. Надмірна стабільність може гальмувати адаптацію до нових викликів, а брак кваліфікованих кадрів та ресурсів підриває ефективність реалізації цих принципів. Важливо не просто проголошувати їх, а впроваджувати механізми постійного оновлення й моніторингу.

2. При визначенні перспектив вдосконалення організаційно-правової структури та функціонального призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування (стор. 168) автором вказано, що «принципи належного врядування, верховенства права, прозорості та відповідальності органів влади, які становлять основу європейської адміністративної культури, передбачають: професійну автономію юридичних служб; неупереджене правове консультування; зобов'язання органів влади враховувати юридичні висновки як частину обов'язкової процедури підготовки управлінських рішень». Попри проголошені принципи, на практиці автономія юридичних служб часто підривається політичним тиском, юридичні висновки ігноруються або враховуються формально, а вплив на управлінські рішення є мінімальним. Тому потрібні додаткові гарантії та механізми контролю, щоб ці принципи реально працювали, а не залишалися деклараціями.

3. Підтримуючи прагнення автора щодо визначення підходів для розуміння сутності організаційно-правової структури та функціонального призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування в Україні, необхідно акцентувати на фрагментарності висвітлення зарубіжного досвіду у досліджуваних сфері.

Висловлені зауваження суттєво не впливають на загальну позитивну оцінку рецензованого дослідження, виконаного В.М. Зломиногою, лише спонукають до подальшої наукової дискусії за темою дослідження.

Вивчення результатів дисертаційного дослідження дає можливість стверджувати, що дисертація В.М. Зломиного є самостійною, завершеною науковою працею, в якій запропоновано оригінальний авторський погляд на проблематику підходів для розуміння сутності організаційно-правової структури та функціонального призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування в Україні.

Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що дисертаційне дослідження **«Організаційно-правова структура та функціональне призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування в Україні: теорія, досвід та перспективи вдосконалення»** є завершеною науковою працею, в якому отримано нові науково обґрунтовані результати, запропоновано нове вирішення наукової проблеми, що полягає в комплексному аналізі стану та визначенні перспектив розуміння сутності організаційно-правової структури та функціонального призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування в Україні. Робота відповідає вимогам, які закріплені у Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти (наукових установах), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 р. № 261 (зі змінами і доповненнями від 03 квітня 2019 р. № 283) та Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 р. № 44, а її автор – **Зломиного Валерій Михайлович** – на основі публічного захисту заслуговує на присудження йому ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Рецензент:

доктор філософії (PhD) у галузі права,
старший викладач кафедри
конституційного та адміністративного права
Запорізького національного університету

Євтушенко Д.С.