

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора

Легези Юлії Олександрівни на дисертацію

Зломиноги Валерія Михайловича

на тему

«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»

1. Актуальність теми дисертації.

Актуальність обраної теми дисертаційного дослідження зумовлена комплексом правових, інституційних та управлінських викликів, що постають перед органами місцевого самоврядування (ОМС) в умовах децентралізації, євроінтеграційного курсу України, цифровізації публічного управління, а також воєнного стану. У сучасному правовому середовищі юридична служба ОМС покликана виконувати стратегічну функцію правового забезпечення управлінської діяльності, захисту інтересів територіальної громади, супроводу прийняття рішень, попередження правопорушень та корупційних ризиків. Однак, відсутність уніфікованого правового регулювання статусу юридичних служб, чітких нормативних моделей їх організації та функцій, обмежений кадровий потенціал і низька інституційна спроможність у багатьох громадах ускладнюють ефективну реалізацію цих завдань.

На сучасному етапі державотворення юридичні служби ОМС є важливими елементами правового механізму реалізації місцевого самоврядування, що вимагає їх належного концептуального осмислення як з

точки зору теорії адміністративного права, так і з позицій прикладного муніципального менеджменту. Потреба в науково обґрунтованій модернізації організаційно-правової структури юридичних підрозділів ОМС зростає у зв'язку з реформами у сфері публічної влади, оновленням законодавства, зростанням обсягів делегованих повноважень, необхідністю правового реагування на надзвичайні ситуації.

Водночас, дослідження у цій галузі є переважно фрагментарними: вони торкаються загальних аспектів функціонування ОМС або загальнослужбової діяльності юридичних підрозділів, проте не охоплюють системно організаційно-правову структуру юридичної служби в органах місцевого самоврядування, її функціональне навантаження та потенціал трансформації. У зв'язку з цим виникає необхідність у розробленні комплексної теоретичної моделі, яка б відображала актуальні виклики, кращі практики, національний та зарубіжний досвід, перспективи інституційного вдосконалення.

Таким чином, обрана тема дослідження В.М. Зломиногою є надзвичайно важливою з точки зору розвитку наукової доктрини муніципального права, удосконалення правового статусу юридичних служб ОМС, формування ефективної системи правового забезпечення місцевої влади та реалізації принципу верховенства права в публічному управлінні.

2. Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Вивчення тексту дисертації свідчить про науково обґрунтований системний підхід автора до проблеми: аргументовано сформульована актуальність теми, досить чітко визначені об'єкт, предмет, мета та задачі дослідження, комплексно підібраний необхідний для виконання цих завдань методологічний інструментарій. Робота складається зі вступу, двох структурно-логічно пов'язаних між собою розділів, висновків, списку використаних джерел (202 найменування), додатків (серед яких є і розроблений авторський проект Закону України «Про оптимізацію механізму забезпечення діяльності юридичних служб ОМС»). Її матеріал поданий у логічній послідовності, що сприяло розкриттю дисертантом

взаємопов'язаних між собою теоретичних і практичних аспектів досліджуваної проблеми.

Високий ступінь наукової обґрунтованості 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; здійсненням 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 адаптації законодавства України про відходи до законодавства країн Європейського Союзу в контексті українського державотворення, спрямованого на розбудову сервісної моделі системи суб'єктів публічної адміністрації, дозволили успішно розв'язати поставлені задачі.

3. Достовірність і наукова новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, підтверджується їх апробацією у відкритому друку, обговоренням на наукових конференціях, інших наукових заходах. Достовірність одержаних результатів підтверджується не тільки їх суто науковою значимістю, як певною системою здобутих дисертантом нових знань, що заповнюють деякі прогалини в адміністративному праві та процесу, але й їх практичною затребуваністю на сучасному етапі, зокрема для вдосконалення механізму забезпечення діяльності юридичних служб ОМС. Проведена автором науково-дослідна робота є результатом власних напрацювань здобувача, який здійснив вдалу спробу визначити напрями забезпечення ефективності застосування механізму забезпечення діяльності юридичних служб ОМС.

Новизна дослідження полягає насамперед в постановці та актуалізації автором питання про те, щоб на підставі комплексного аналізу наявних наукових та нормативних джерел встановити напрями адаптації законодавства України про застосування механізму забезпечення діяльності юридичних служб ОМС, окреслити проблеми її нормативного визначення, сформулювати пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства в цій сфері і практики його застосування.

Висвітлені автором пропозиції можуть бути застосовані: – 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 (Лист Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування № 457003-1-05.2025/119295 від 22.05.2025 р.); – 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.

Стосовно наукової новизни дисертаційної роботи слід зазначити, що оскільки проведене здобувачем дослідження ефективності застосування механізму забезпечення діяльності юридичних служб ОМС здійснене вже на створеній його попередниками науково-літературній базі як у сфері адміністративного права, так і інших галузевих сфер правореалізації та правозастосування, зокрема, на базі результатів наукових досліджень з науки адміністративного права та процесу, дисертант сформулював наукові

висновки та рекомендації, що відповідають сучасним завданням юридичної науки та практики правозастосування. Погоджуючись у цілому з усіма визначеними автором складовими новизни дослідження, вважаємо за необхідне акцентувати особливу увагу на деяких з них.

Заслуговує на увагу висновок, обґрунтований В.М. Зломиногою, що полягає у тому, що інституціональна роль принципів організаційно правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування полягає у тому, що принципи забезпечують стабільність та організаційну цілісність юридичної служби, дозволяють впроваджувати єдині підходи до її побудови в різних територіальних громадах, формуючи уніфіковану систему правового супроводу. Гарантійна роль принципів організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування проявляється у тому, що такі принципи, як законність, функціональна незалежність і професіоналізм, виступають гарантіями об'єктивності та неупередженості правової експертизи. Вони захищають юридичну службу від політичного або адміністративного тиску. Регулятивна роль виражається у тому, що принципи задають межі й стандарти для внутрішньої діяльності юридичних служб: визначають способи комунікації з іншими структурними підрозділами, методи правового супроводження, регламентують внутрішній документообіг. Оціночна роль принципів організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування дозволяють оцінювати якість діяльності юридичної служби, виявляти порушення в організації її роботи, надавати рекомендації щодо удосконалення правового забезпечення місцевого самоврядування (підрозділ 1.2).

Автором вірно визначено, що до принципів організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування охоплюють основні засади, за якими формуються, функціонують та взаємодіють юридичні підрозділи в системі місцевого самоврядування, до яких доцільно віднести такі: законність – діяльність юридичних служб має відповідати Конституції України, законам та іншим нормативно-правовим

актам. Всі рішення мають юридичне обґрунтування; професіоналізм – працівники юридичних служб повинні мати відповідну юридичну освіту, досвід та компетенції; функціональна автономія – юридичні служби мають працювати незалежно від політичного впливу, забезпечуючи об’єктивність і неупередженість у правовому супроводі діяльності органів місцевого самоврядування; організаційна єдність – структура юридичної служби повинна бути чітко визначеною, з підпорядкуванням, повноваженнями та відповідальністю; підконтрольність і підзвітність – юридичні служби підпорядковуються керівництву органу місцевого самоврядування і несуть відповідальність за якість правового супроводу; прозорість – правова інформація, консультації, проекти нормативних актів мають бути доступні для громадськості в межах чинного законодавства; співпраця та комунікація – юридичні служби повинні координувати свою діяльність із іншими структурними підрозділами, державними органами та громадськістю. Наведені принципи гарантують ефективне функціонування юридичних підрозділів, що забезпечують правову підтримку прийняття управлінських рішень та захист інтересів громади (с. 89-90).

Заслуговує на позитивну оцінку досягнутий дисертантом висновок про те, що функціональне призначення юридичної служби ОМС і юридичної служби органу державної влади має відмінності, які розглядаються через ряд критеріїв: по-перше, юридична служба ОМС діє в системі місцевого самоврядування, де головною метою є задоволення потреб територіальної громади через реалізацію повноважень на локальному рівні, тоді як юридична служба органу державної влади функціонує в системі державного управління, реалізуючи політику центральної влади та забезпечуючи державний інтерес на всій території країни; по-друге, ОМС реалізує власні та делеговані повноваження, часто з більшою гнучкістю, зважаючи на особливості громади, тоді як органи державної влади реалізують виключно делеговані державно владні повноваження, які мають імперативний характер і менший простір для інтерпретацій; по-третє, юридична служба ОМС має

сервісно-консультативне, нормотворче, представницьке та просвітницьке призначення, діє в умовах партнерської моделі з громадою, часто залучена до захисту інтересів мешканців; натомість юридична служба державного органу виконує переважно контрольно-наглядову, нормативно-забезпечувальну та аналітичну функцію, спрямовану на виконання рішень вищих органів і забезпечення єдності державної політики; по-четверте, ЮС ОМС має більший рівень організаційної автономії, оскільки функціонує в межах самоврядної структури, що має власну компетенцію та фінанси, тоді як ЮС органу державної влади є частиною жорстко ієрархізованої вертикалі, підпорядковується вищому органу та працює в межах централізованої дисципліни; по-п'яте, ЮС ОМС часто працює на перетині інтересів громади, приватного сектору і публічного управління, що зумовлює необхідність гнучкості, універсальності, мультидисциплінарного підходу, тоді як ЮС державного органу зосереджена на виконанні державних функцій, реалізації політик, контролі й правовому забезпеченні виконавчої дисципліни; по-шосте, функціональне призначення юридичної служби ОМС відрізняється тим, що вона діє у парадигмі правового супроводу автономної самоврядної діяльності громади, тоді як юридична служба органу державної влади виконує завдання із забезпечення централізованого правового порядку в межах вертикалі виконавчої влади, що відмінність визначає різну глибину взаємодії з населенням, ступінь правової ініціативності та специфіку організаційної побудови (с. 182-183).

Варто підтримати автора у його спробі визначити орієнтовну структура Типового положення про юридичну службу ОМСВ, що має включати: 1) Загальні положення: правовий статус юридичної служби; підстави створення; основні принципи діяльності; 2) Завдання та функції ЮС ОМСВ: нормопроектна робота; правова експертиза; представництво правопросвітництво; інтересів; консультаційна підтримка; 3) Права та обов'язки працівників ЮС: доступ до документів; ініціювання змін до проєктів рішень; участь у комісіях, робочих групах; 4) Організаційна

структура: умови створення юридичного відділу чи введення посади юрисконсульта; підпорядкованість; можливість розміщення фахівців у структурних підрозділах; 5) Кадрове забезпечення та кваліфікаційні вимоги: вимоги до освіти, досвіду; порядок призначення, підвищення кваліфікації, атестації; 6) Форми взаємодії з іншими підрозділами та органами: взаємодія з виконавчими органами ради, держорганами, підприємствами; участь у підготовці звітів, антикорупційній діяльності; 7) Заключні положення: порядок внесення змін до положення; типові додатки (посадові інструкції, зразки актів, форми обліку тощо). В межах другого розділу автором розглядається проблематика: реалізації принципу розумності в дозвільно-ліцензійних провадженнях; реалізації принципу розумності в адміністративно-деліктному провадженні; реалізації принципу розумності в адміністративно-судочинних правовідносинах; реалізації принципу розумності в адміністративних контрольно-наглядових провадженнях (додаток Г).

Здобувачем розроблено й інші наукові положення, які є новими для теорії адміністративного права, а також варто підтримати розроблені здобувачем пропозиції та рекомендації щодо внесення змін до чинного законодавства у цій сфері. Так, автором обґрунтовано доцільність внесення змін до чинного законодавства України з метою підвищення ефективності діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування України, зокрема, до: Закону України «Про запобігання корупції» задля уніфікації теоретичних та практичних підходів до регулювання правового статусу юридичних служб органів місцевого самоврядування; до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» задля наділення сільського, селищного, міського голову повноваженнями із створення патронатної служби задля підвищення інституційної спроможності юридичного супроводу діяльності ради; до Постанови Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 р. № 1040 «Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади» задля

нормативного закріплення поширення його положення на ЮС ОМС до моменту розробки Типового положення про ЮС ОМС; доповнення пункту 10 підпунктом 25 Постанови Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 р. № 1040 шляхом наділення ЮС ОМС повноважень із проведення просвітницьких заходів задля підвищення рівня правової освіти населення регіону (додаток В, с. 191).

Дисертація носить завершений характер, мета дослідження досягнута, завдання роботи виконані.

4. Загальна оцінка дисертаційної роботи та повнота викладу одержаних результатів в опублікованих працях. Основні положення, висновки та рекомендації, що містяться в дисертаційному дослідженні, викладено у 4 наукових статтях, що визнані як фахові з юридичних дисциплін, і 4 тезах доповідей на наукових конференціях та круглих столах.

Усе вищезазначене дозволяє зробити висновок, що дисертаційна робота В.М. Зломиноги написана на високому теоретичному рівні, має значну наукову та практичну цінність. Автором сформульовані положення, що мають важливе значення для встановлення напрямів забезпечення функціонування юридичної служби органів місцевого самоврядування.

5. Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Оцінюючи в цілому позитивно дисертацію В.М. Зломиноги водночас вважаємо за необхідне звернути увагу на питання, які могли би, на нашу думку, слугувати предметом додаткових пояснень з боку дисертанта або ж дискусії при захисті дисертаційної роботи:

1. Авторіві було б доцільно при висвітленні теоретико-методологічних основ діяльності юридичної служби органу місцевого самоврядування визначити співвідношення категорій «правова робота» та «правова (правнича) допомога».

2. При висвітленні особливостей забезпечення юридичними службами органів місцевого самоврядування супроводу організації та здійсненні взаємодії із зарубіжними інституціями, авторіві було б доцільно

розмежувати специфіку міжнародного та міжмуніципального співробітництва органу місцевого самоврядування та безоплатної правової допомоги в територіальній громаді.

3. В світлі подальших наукових досліджень основ діяльності юридичної служби органу місцевого самоврядування дисертанту доцільно більше приділити уваги аналізу досвіду функціонування таких суб'єктів в зарубіжних країнах, особливо в країнах Європейського Союзу, посилити обґрунтованість своїх висновків прикладами конкретних заходів, які вживаються вказаними країнами задля удосконалення їх функціонування.

4. Окремо слід відзначити, що висвітлення «перспектив удосконалення» юридичних служб у рамках однієї дисертації, особливо в частині розробки конкретних нормативних моделей і управлінських рішень, потребує більшої аналітичної глибини та емпіричної бази, ніж це декларується в загальній методологічній частині дослідження.

Наведені спірні положення і висловлені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації, яка носить самостійний і творчий характер, має наукову і практичну цінність. Наявність дискусійних питань, насамперед, характеризує складність і актуальність досліджуваної теми та власний підхід до її розгляду дисертантом. В дослідженні автором вдалося досягти його мети.

Усе викладене дає підставу для висновку про те, що дисертація **Зломиноги Валерія Михайловича на тему «Організаційно-правова структура та функціональне призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування в Україні: теорія, досвід та перспективи вдосконалення»** є завершеною науковою працею. Враховуючи досягнення автором мети та задач дослідження, в яких отримані нові науково обґрунтовані результати, впровадження яких сприятиме забезпеченню ефективності функціонування юридичної служби в органах місцевого самоврядування, і є наявними всі підстави відмітити, що дисертація В.М. Зломиноги відповідає вимогам, передбаченим Порядком присудження

ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 12.01.2022 р. № 44, а її автор – **Валерій Михайлович Зломиного** – заслуговує на присудження йому за результатами публічного захисту ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент:

**доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри цивільного, господарського та екологічного права
Національного технічного університету
«Дніпровська політехніка»**

Ю.О. Легеза

**Підпис Ю.О. Легези засвідчую:
Вчений секретар Вченої ради
Національного технічного університету
«Дніпровська політехніка»**

Т.М. Калюжна