

ВІДГУК

**офіційного опонента доктора юридичних наук, професора Волкової Юлії
Анатоліївни на дисертацію Зломиноги 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 дисертації. Тема дисертації «Організаційно-правова структура та функціональне призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування в Україні: теорія, досвід та перспективи вдосконалення» є надзвичайно актуальною в умовах сучасних реформ, що відбуваються у сфері місцевого самоврядування. Сьогодні органи місцевої влади стають все більш самостійними у прийнятті управлінських рішень, що потребує високого рівня правової спроможності, дотримання принципів законності та верховенства права. Саме юридичні служби покликані забезпечувати належне правове супроводження діяльності органів місцевого самоврядування, захищати їх інтереси, попереджати правопорушення та підвищувати якість управлінських рішень.

Водночас, на практиці діяльність юридичних служб в Україні часто ускладнена низкою проблем, а саме нечітким нормативним закріпленням їх компетенції, нестачею фінансування, кадрових ресурсів, недостатньо розвиненими системами підвищення кваліфікації працівників. Окрім того, бракує комплексних досліджень, які поєднували б теоретичні засади, український досвід та перспективи вдосконалення цієї сфери з урахуванням європейських стандартів управління. Дослідження цієї теми дозволяє не лише систематизувати наявні наукові підходи та практичні моделі організації юридичних служб, а й сформулювати конкретні пропозиції щодо їх реформування, що є надзвичайно важливим у контексті децентралізації, євроінтеграційних процесів та необхідності підвищення ефективності муніципального управління. Таким чином, робота має як теоретичне, так і

значне практичне значення для розвитку правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. Власне наведене підкреслюють актуальність теми дослідження, проведеного Зломиногою В.М.

Дисертацію виконано відповідно до Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки», Переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2023 р., затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2011 р. № 942; Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого Постановою Верховної Ради України від 04 червня 2015 р. № 509-VII. Проблематика дисертації виходить з положень Указу Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30 вересня 2019 р. № 722, Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 рр.» від 5 серпня 2020 р. № 695. Дисертацію виконано в межах планової теми науково-дослідної роботи кафедри. Внесок здобувача полягає у виявленні сутності організаційно-правової структури та функціонального призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування в Україні.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Здійснення аналізу 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. Дисертація В.М. Зломиного 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. Її матеріал поданий у логічній послідовності, що сприяло розкриттю дисертантом взаємопов'язаних між собою теоретичних і практичних аспектів досліджуваної проблеми.

Належний 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 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 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, але й їх практичною затребуваністю на сучасному етапі, зокрема для вдосконалення 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 власних напрацювань здобувача, який здійснив вдалу спробу виокремити підходи для розуміння сутності організаційно-правової структури та функціонального призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування в Україні.

Новизна дослідження полягає насамперед в постановці та актуалізації автором питання про те, щоб на підставі комплексного аналізу наявних наукових та нормативних джерел встановити напрями вдосконалення підходів для розуміння сутності організаційно-правової структури та функціонального призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування в Україні, 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; *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 здійснене вже на створеній його попередниками науково-літературній базі як у сфері конституційного та адміністративного права, так і інших галузевих сфер правореалізації та правозастосування, 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, доцільно акцентувати особливу увагу на деяких з них.

У результаті дослідження Зломиногою В.М. сформульовано низку нових наукових положень, рекомендацій і висновків, зокрема: *уперше*: 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; *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 обмежується 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); *набули подальшого розвитку*: 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; аргументація доцільності 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».

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 досліджуваній сфері.

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

Загальна оцінка дисертаційної роботи та повнота викладу одержаних результатів в опублікованих працях. Дисертація є самостійною науковою працею, що відображає результати проведеного дослідження. Сформульовані теоретичні положення, висновки та пропозиції були одержані дисертантом унаслідок аналізу та безпосереднього використання в роботі науково-інформаційних, нормативно-правових джерел і матеріалів щодо визначення підходів для розуміння сутності організаційно-правової структури та функціонального призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування в Україні.

Основні положення роботи знайшли відображення в 4 наукових статтях, а також у 4 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Усе вищезазначене дозволяє зробити висновок, що дисертаційна робота Зломиного В.М. написана на високому теоретичному рівні, має значну наукову та практичну цінність. Автором сформульовані положення, що мають важливе значення для визначення підходів для розуміння сутності організаційно-правової структури та функціонального призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування в Україні.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Оцінюючи в цілому позитивно дисертацію Зломиного В.М. водночас доцільно звернути увагу на питання, які можуть слугувати предметом додаткових пояснень з боку дисертанта або ж дискусії при захисті дисертаційної роботи:

1. У п.1.1. роботи (стор. 22-37) автором досліджено поняття та роль юридичної служби в органах місцевого самоврядування та зроблено висновок, що: «оскільки роль юридичної служби полягає у запобіганні порушенням прав і свобод громадян, ефективному функціонуванню місцевої влади, підвищенню правової культури працівників та зміцненню авторитету органів місцевого самоврядування в громаді, основними завданнями юридичної служби доцільно визначити правове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування (правова експертиза, участь у розробці нормативно-правових актів, правова допомога структурним підрозділам, представництво інтересів

органів місцевого самоврядування, правова освіта тощо)». Хоча наведена теза окреслює важливі аспекти ролі та завдань юридичної служби, вона має певні недоліки. Передусім, теза надмірно розширює функції юридичної служби, зокрема такі як підвищення правової культури працівників та зміцнення авторитету органів влади, які хоч і важливі, але є радше побічними результатами ефективної правової роботи, а не безпосередніми завданнями юридичного підрозділу. Крім того, теза не враховує обмежені ресурси та реальні кадрові й фінансові можливості більшості місцевих рад, через що виконання всіх зазначених завдань одночасно часто є нереалістичним. Водночас відсутній акцент на пріоритизації завдань та на потребі в адаптації функціоналу юридичної служби до конкретного масштабу та специфіки органу місцевого самоврядування. Це знижує прикладну цінність тези та робить її більше описовою, ніж практично орієнтованою.

2. В межах роботи автор слушно підкреслює важливу роль юридичної служби як гаранта законності та належного врядування (стор. 169). Проте, автор не розкриває конкретних механізмів, завдяки яким юридична служба може реально виконувати функцію «інституційного гаранта». Також автор не враховує, що незалежність юридичної служби має балансуватися з принципом підзвітності, що потребує глибшого обґрунтування й деталізації, щоб уникнути спрощених або однобоких висновків.

3. Автором не приділено достатньої уваги аналізу зарубіжного досвіду організаційно-правової структури та функціонального призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування.

Висловлені зауваження характеризують складність досліджених проблем, багато в чому мають дискусійний характер і не знижують загальної позитивної оцінки дисертаційної роботи Зломиної В.М., а здійснений автором творчий пошук заслуговує на підтримку. Наявність дискусійних питань, насамперед, характеризує складність і актуальність досліджуваної теми та власний підхід до її розгляду дисертантом. В дослідженні автором вдалося досягти його мети. Дисертація Зломиної В.М. логічно побудована, оформлена

відповідно до вимог Міністерства освіти та науки України, а її положення викладено чіткою і зрозумілою мовою.

Розглядувана дисертація містить раніше не досліджувані наукові положення та отримані особисто автором нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності має важливе науково-прикладне значення. Пропозиції та рекомендації, викладені у дисертації, можуть бути використані для удосконалення чинного законодавства та практики його застосування.

Дисертацію оформлено відповідно до встановлених вимог.

Викладене дозволяє зробити висновок, що дисертація «Організаційно-правова структура та функціональне призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування в Україні: теорія, досвід та перспективи вдосконалення» є за актуальністю, ступенем новизни, обґрунтованістю, достовірністю, науковою та практичною значущістю здобутих результатів, а також за кількістю і якістю опублікованих праць та за оформленням 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 – **Зломиного Валерій Михайлович** – заслуговує на присудження йому за результатами публічного захисту ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент:
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри права
ВНЗ «Київський університет
ринкових відносин»

Ю.А. Волкова