

**До спеціалізованої вченої ради К 64.051.31  
у Харківському національному університеті  
імені В. Н. Каразіна**

---

**61022, м. Харків,  
Майдан Свободи, 6, ауд. 431**

### **ВІДГУК**

**офіційного опонента доцента кафедри державно-правових дисциплін  
юридичного факультету Харківського національного університету  
імені В. Н. Каразіна, кандидата юридичних наук, доцента Григоренка  
Євгена Івановича на дисертацію О. О. Кравця “Правовий статус  
юридичної служби органу місцевого самоврядування в Україні”,  
поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за  
спеціальністю 12.00.02 — конституційне право; муніципальне право**

Ознайомлення з текстом поданого на захист дисертаційного дослідження, автореферату й наукових праць здобувача, опублікованих за обраною темою, надають змогу зробити такий висновок.

Актуальність і значущість теми дисертаційного дослідження.

Сучасні реалії державотворення свідчать про те, що роль та значущість місцевого самоврядування непинно зростає. Збільшується кількість різноманітних питань та функцій, що покладаються на органи місцевого самоврядування, вони отримують більш широкі фінансові можливості для їхньої реалізації. У той же час, дуже важливою умовою

їхньої організації та функціонування є забезпечення законності у межах всіх сегментів їхньої діяльності. Саме для цього запроваджується юридична служба органів місцевого самоврядування, на яку покладається великий пласт доволі різноспрямованої правової роботи. У сучасних умовах розвитку місцевого самоврядування існує відповідне законодавство з питань реалізації правової роботи в органах місцевого самоврядування. Проте деякі положення названого законодавства є непослідовними та суперечливими, такими, що не чітко визначають сутність та основні напрями реалізації правової роботи, є недоліки у визначенні правового статусу юридичної служби в органах місцевого самоврядування.

З огляду на це в умовах сьогодення тема дисертаційного дослідження Олександра Олександровича Кравця за темою “Правовий статус юридичної служби органу місцевого самоврядування в Україні” має актуальність і суттєве значення як у теоретичному аспекті, для розвитку вітчизняної юридичної науки, так і з практичної точки зору – розроблення пропозицій щодо можливих напрямів удосконалення відповідного законодавства щодо правового статусу юридичної служби органів місцевого самоврядування в Україні, покращення реалізації правової роботи у цій сфері.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Рецензовану працю виконано відповідно до плану науково-дослідних робіт відділу теорії та практики законотворчої діяльності Інституту законодавства Верховної Ради України у межах науково-дослідної теми «Науково-правове забезпечення законотворчої діяльності» (державний реєстраційний № 0104U006963).

Мета, об'єкт і предмет дослідження сформульовані чітко, коректно й науково виважено, а його наукознавчі завдання є цілком виправданими, вони досить повно охоплюють відповідну тематику і повністю

перебувають у межах наукової спеціальності 12.00.02 — конституційне право; муніципальне право.

Методи дослідження, обрані дисертантом, є цілком сучасними, ефективними й адекватними поставленим цілям і задачам. Методологічна основа дисертації базується на поєднанні в собі загальнонаукових та спеціальних концепцій, теорій і методів. Як методологічна база дослідження використовуються такі методи пізнання, як історичний, методи компаративного аналізу, емпіричного узагальнення, моделювання та абстрагування, діалектичний, системний, комплексний та інші. Так, для пізнання феноменів «правова робота» та «юридична служба» використовується діалектичний метод, що дає змогу розглянути їх як динамічну категорію сучасного муніципального права України, що постійно поповнюється елементами якісно нового змісту, змінюють обсяги та форми свого прояву в історичній ретроспективі під впливом процесів децентралізації публічної влади. Історичний метод використовувався у першу чергу під час аналізу виникнення юридичної служби. Системний – при аналізі можливостей створення єдиної системи юридичного супроводження і забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. Методи моделювання та абстрагування – у процесі дослідження правового статусу юридичної служби органів місцевого самоврядування. Широко також використовуються загально-гносеологічні прийоми пізнання – індукції, дедукції, аналізу та синтезу, що дозволило вирішити завдання дослідження теоретичної та логічної сутності феномену правової роботи, що реалізується в органах місцевого самоврядування. Дисертація спирається на міцну та доволі розгалужену джерельну базу (296 найменувань).

Основні положення дисертації отримали належну апробацію. Зокрема, підсумки розроблення проблеми в цілому, окремих її аспектів, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено на міжнародних



науково-практичних конференціях: Міжнародна наукова конференція «Шості осінні юридичні читання», (м. Хмельницький, 26-27 жовтня 2007 р.); I Міжрегіональна конференція студентів, аспірантів і молодих учених, (м. Маріуполь, 14 березня 2008 р.). Основні результати дисертаційного дослідження викладено у п'яти наукових статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях, у тому числі й внесених до наукометричної бази Scopus (Польща) і тезах 2 доповідей на наукових конференціях.

Наукова новизна одержаних результатів є беззаперечною і зумовлена насамперед тим, що в цій роботі одним із перших у вітчизняній науці муніципального права проведено комплексне дослідження теоретичних та практичних аспектів, пов'язаних з правовим статусом юридичної служби органів місцевого самоврядування в Україні, обґрунтовано необхідність внесення змін до чинного законодавства України щодо удосконалення здійснення правової роботи у межах місцевого самоврядування, організації та функціонування юридичної служби органів місцевого самоврядування.

Наукове і практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес та можуть бути застосовані: у науково-дослідній діяльності – галузях конституційного і муніципального права для опанування питань, пов'язаних з функціонуванням сучасної системи місцевого самоврядування, становленням, розвитком і функціонуванням повноцінних територіальних громад та становленням і реалізацією задач і функцій його органів; у нормопроектній, правотворчій роботі – як теоретико-методологічна основа розробки проектів законів та нормативно-правових актів, спрямованих на децентралізацію публічної влади та формування компетенційної бази органів місцевого самоврядування в Україні; у правозастосовній діяльності – для оптимізації форм, методів і засобів діяльності суб'єктів муніципального та конституційного права, реалізації ними своїх функцій і повноважень; у навчальному процесі – при підготовці

підручників та посібників, викладання таких навчальних дисциплін, як «Конституційне право України», «Муніципальне право України», «Міжнародне публічне право», «Міжнародне приватне право»; у процесі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації – муніципальних службовців, державних службовців, правознавців, при підготовці навчально-методичних матеріалів.

Структура дисертації, її зміст вказують на комплексний підхід до вирішення поставлених завдань, системність та послідовність у висвітленні проблем, що стосуються об'єкта та предмету дослідження. Вона складається зі вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів та висновків до розділів, загальних висновків до дисертації, списку використаних джерел. За змістом матеріали дисертації розміщено у логічній послідовності, з необхідним відображенням відповідних положень у вступі, викладом наукових положень, ідей, узагальнень, аргументів в основному тексті та висновках до окремих розділів та дисертаційного дослідження в цілому. Загальний обсяг дисертації становить 218 сторінок.

Загальна характеристика змісту дисертаційного дослідження. У вступі обґрунтовується актуальність теми дослідження, ступінь її наукової розробленості, визначаються об'єкт, предмет, мета і задачі роботи, її методологічна основа та науковознавча база, а також основні положення, що виносяться на захист, чітко підкреслюється наукова новизна та практичне значення отриманих результатів дослідження. Перший розділ, що складається з трьох підрозділів, присвячено з'ясуванню ролі та значення інститутів місцевого самоврядування в реалізації демократичної правової державності, визначенню поняття правової роботи і юридичної служби в органах місцевого самоврядування, встановленню ролі юридичної служби в реалізації принципів місцевого самоврядування.

Натомість у другому розділі, який також складається з трьох підрозділів розкрито компетенційні повноваження юридичної служби в



органах місцевого самоврядування, а також розкрито правовий статус юридичної служби органу місцевого самоврядування. Крім того, у другому розділі розкрито організаційно-правові форми діяльності юридичної служби органу місцевого самоврядування.

Після цього, третій розділ, що складається з двох підрозділів, та присвячено окресленню проблематики місця юридичної служби в організації та здійсненні нормотворчої діяльності органу місцевого самоврядування, а також ролі юридичної служби в організації та здійсненні міжнародного та міжмуніципального співробітництва органу місцевого самоврядування та безоплатної правової допомоги в територіальній громаді.

Наукова новизна сформованих та обґрунтованих у дисертаційній роботі результатів, висновків та рекомендацій визначається тим, що вони одержані автором у завершеному вигляді вперше у вітчизняній науці. Деякі положення отримали подальший розвиток та удосконалення. Результати дисертаційного дослідження відзначаються особистим авторським підходом до осмислення правового статусу юридичної служби органів місцевого самоврядування в Україні.

Загалом найбільш суттєвими здобутками дисертанта, що характеризують наукову новизну і практичну значущість рецензованого дослідження, на наш погляд, є:

- авторське положення про те, що під правовою роботою у місцевому самоврядуванні слід розуміти комплекс заходів правотворчого, правозастосовного, правоохоронного характеру, що спрямовані на створення комунікаційних правових зв'язків між територіальною громадою, органами і іншими суб'єктами місцевого самоврядування, а також між ними та іншими суб'єктами права (с. 19 дисертації);

- підхід, відповідно до якого юридична служба органу місцевого самоврядування пов'язана з правовою діяльністю органів публічного управління, а функції цієї служби мають свої специфічні особливості – вони пов'язані головним чином із застосуванням норм права і вдосконаленням дій юридичного характеру, виконуються в певних формах і певними методами, які вимагають спеціальних правових знань та професійної підготовки в галузі права. Отже, юридична служба органу місцевого самоврядування має самостійні функції, відмінні від функцій інших відділів і служб органу управління, тому вона має й специфічні організаційні та організаційно-правові форми її діяльності (с. 4 дисертації).

- авторська позиція щодо муніципальної нормотворчості як одного з пріоритетних напрямків діяльності МСВ, за допомогою якого реалізуються його владні повноваження з управління місцевим співтовариством, є важливою і пріоритетною сферою діяльності ЮС ОМСВ. У результаті такої правотворчості створюються загальнообов'язкові правила поведінки – норми, втілювані в прийнятих місцевим самоврядуванням актах, які в силу цього набувають нормативно-правовий характер, а ЮС сама безпосередньо розробляє або бере активну участь у розробленні проектів нормативно-правових актів з питань функціонування територіальної громади (с. 147).

Дисертація О. О. Кравця “Правовий статус юридичної служби органу місцевого самоврядування в Україні” в цілому відзначається доволі високим рівнем виконання, вдалим використанням широкого спектру сучасного науково-методологічного арсеналу, обґрунтованістю висновків, чіткістю теоретичних побудов. Положення, що виносяться на захист, дійсно містять ознаки наукової новизни, оскільки належним чином обґрунтовані, мають достатньо переконливий характер. У загальному плані варто погодитися з представленою в дисертації оцінкою сучасного стану правового статусу юридичної служби в органах місцевого самоврядування



та правової роботи у цій сфері. У той же час, слід урахувати, що у межах цього дослідження, як і в межах будь-якої складної, комплексної та нової теоретичної проблеми, у цьому дослідженні міститься низка спірних, неузгоджених і не зовсім обґрунтованих положень. Так, зокрема:

1. У підрозділі 1.1. на сторінці 24-33 автор розглядає місцеве самоврядування з різноманітних позицій, серед яких з позиції ролі місцевого самоврядування у становленні громадянського суспільства, де зазначає, що джерела самоврядування, у тому числі і місцевого, знаходяться у межах громадянського суспільства. У процесі свого становлення і розвитку місцеве самоврядування як матеріальна форма реалізації інтересу територіального співтовариства, легалізується державою і стає репродуцентом територіально-особових і територіально-групових, системних індивідуальних і колективних інтересів, які формуються на локальному рівні у процесі становлення, розвитку і взаємодії громадянського суспільства і демократичної правової держави. Проте серед великої кількості позицій, з яких розглядає автор місцеве самоврядування відсутній підхід, відповідно до якого місцеве самоврядування розглядається у системі інститутів громадянського суспільства. Адже, даючи такий широкий перелік підходів, варто було б назвати і його, оскільки у доктрині конституційного та муніципального права його було пропрацьовано доволі давно. Зокрема, за цією темою у 2008 році було захищено докторську дисертацію П. М. Любченком.

2. У дисертаційному дослідженні у підрозділі 1.2 на сторінках 36-37 автор здійснює доволі всебічний аналіз різноманітних аспектів діяльності юридичної служби органів місцевого самоврядування. Серед них автором звертається увага на те, що така діяльність, по-перше, замикається на регламентації та регулюванні великої кількості правових норм, що належать до різних галузей національного законодавства, починаючи від конституційного, і закінчуючи нормами цивільного, трудового,



господарського, фінансового, земельного законодавства та нормами інших галузей, а також норм загального міжнародного права; по-друге, об'єктивною необхідністю здійснення контролю з боку юридичної служби за належним дотриманням і виконанням вказаних правових норм органами місцевого самоврядування; по-третє, необхідністю організації та здійснення контролю належного документообігу, що виникає внаслідок діяльності ОМСВ, підготовки та видання ними нормативно-правових актів локального характеру, а також договірної роботи, що є безпосередньою частиною їх діяльності; по-четверте, участю ЮС ОМСВ в локальній нормотворчості, тобто в здійсненні нормопроєктувальної діяльності, організації підготовки та видання нормативно-правових актів локального характеру, а також організації контролю за їх дотриманням та виконанням; по-п'яте, організацією системи правової допомоги членам територіальної громади в системі МСВ; по-шосте, допомогою в організації системи міжнародних зв'язків, міжнародного співробітництва з іноземними суб'єктами, а також локальної системи зовнішньоекономічної діяльності; по-сьоме, об'єктивною потребою юридичного супроводження та забезпечення вказаних напрямків діяльності. У той же час, у контексті забезпечення законності у діяльності органів місцевого самоврядування одним з найважливіших аспектів є належна реалізація ними правових норм у всіх формах — використання, виконання, дотримання, а також правозастосування. Слід констатувати, що остання форма є складною та специфічною, а отже у діяльності органів місцевого самоврядування вона займає провідне місце. Проте автором вказується на необхідність здійснення контролю з боку юридичної служби лише за належним дотриманням і виконанням правових норм, не вказуючи на використання, а також правозастосування.

3. На сторінці 156 дисертаційного дослідження автором стверджується, що вадою національного законодавства є те, що за наявності конституційного закріплення відповідних положень стосовно

місцевого самоврядування, досі не створений та не врегульований механізм його здійснення безпосередньо територіальними громадами. Проблема тут полягає, перш за все, у недостатньому законодавчому визначенні компетенції територіальних громад при вирішенні питань місцевого значення, а також у різночитанні наявних законодавчих актів. Враховуючи цю проблему автор пропонує проведення моніторингу законодавчих актів, результати якого дадуть змогу передбачити тенденції та перспективи розвитку територіальних громад в Україні. Крім того, автор вважає, що таку діяльність повинні здійснювати юридичні служби. Разом із тим, проблему, пов'язану з недостатнім законодавчим визначенням компетенції територіальних громад не можна вирішити шляхом проведення моніторингу законодавчих актів, а також діяльністю юридичних служб органів місцевого самоврядування.

Разом із тим, слід констатувати, що зазначені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження Олександра Олександровича Кравця, оскільки такі зауваження мають характер наукової дискусії та покликані спрямувати дисертанта на продовження наукових досліджень за обраною проблематикою.

Загалом подана на захист дисертація є концептуально завершеною науково-дослідною працею, яка містить вирішення важливого для науки конституційного та муніципального права наукового завдання, що полягає в комплексному аналізі проблеми правового статусу юридичної служби органу місцевого самоврядування в Україні, що дало можливість обґрунтувати необхідність внесення змін до чинного законодавство.

Автореферат відповідає вимогам, що до нього ставляться. Співставлення текстів дисертації та автореферату свідчить про те, що їх основний зміст є тотожним.



На підставі вищевикладеного слід стверджувати, що дисертаційна робота О. О. Кравця “Правовий статус юридичної служби органу місцевого самоврядування в Україні” відповідає вимогам пунктів 9, 11 чинного Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а її автор — Олександр Олександрович Кравець заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 — конституційне право; муніципальне право.

Офіційний опонент:

**Доцент кафедри державно-правових дисциплін**

**юридичного факультету**

**Харківського національного**

**університету імені В. Н. Каразіна,**

**кандидат юридичних наук, доцент**

**Є. І. Григоренко**

“Підпис засвідчую”

Начальник ВК



**С. М. Куліш**