

ВІДГУК

**офіційного опонента на дисертацію
КРАВЦЯ ОЛЕКСАНДРА ОЛЕКСАНДРОВИЧА
на тему: «Правовий статус юридичної служби органу місцевого
самоврядування в Україні», подану на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук за спеціальністю
12.00.02 – конституційне право; муніципальне право**

Тема дисертаційного дослідження, що обрана Кравцем О.О., є, безумовно, актуальною. Це обґрунтовується, передусім, процесами децентралізації, що здійснюються в Україні в рамках муніципальної реформи і стимулюють пошук, з одного боку, нових форм діяльності органів місцевого самоврядування, а з іншого – резервів для підвищення ефективності вже наявних форм, випробуваних багаторічною практикою. При цьому всі вони – і старі, й нові форми, – об'єктивно потребують свого юридичного супроводження та забезпечення. Крім того, розвиток муніципальної демократії в Україні гостро поставив на порядок денний питання професіоналізму в діяльності виконавчих і, особливо, представницьких органів місцевого самоврядування, оскільки депутатський корпус і муніципальні службовці, не маючи достатніх юридичних знань і навиків, доволі часто виходять за межі правового поля в процесі поточного управління і в такий спосіб погіршують стан законності й правопорядку в державі. За даних умов додатковий тягар відповідальності лягає на юридичну службу органу місцевого самоврядування, яка покликана забезпечувати не тільки законність муніципально-владних рішень, а й здійснювати активну правороз'яснювальну роботу серед депутатського корпусу і муніципальних службовців. Усе вищевказане дозволяє констатувати, що тема дисертаційного дослідження Кравця О.О. є актуальною і має суттєве значення для теорії і практики муніципального будівництва в Україні.

Дисертація виконана 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 дисертації обумовлена актуальністю та ступенем розробленості обраної теми і полягає у дослідженні правового статусу юридичної служби органу місцевого самоврядування в Україні.

Автором дослідження правильно визначені об'єкт дослідження – як суспільні відносини, що виникають у сфері становлення, розвитку та діяльності юридичної служби в органах місцевого самоврядування в Україні; та предмет дослідження – як правовий статус юридичної служби в органах місцевого самоврядування України.

Методологічна база дослідження поєднує в собі загальнонаукові та спеціальні наукові концепції, теорії і методи. В якості методологічної бази дослідження використовуються такі методи пізнання, як історичний, методи компаративного аналізу, емпіричного узагальнення, моделювання та абстрагування, діалектичний, системний, комплексний та інші. Вважаємо, що це дозволило автору провести системне дослідження та зробити цілком виважені й обґрунтовані узагальнюючі висновки.

Наукова новизна отриманих автором результатів не підлягає сумніву. Вона полягає в тому, що дана дисертація є першим комплексним науковим дослідженням, у якому обґрунтовано теоретико-правові проблеми становлення, розвитку та легалізації феномену правової роботи в місцевому самоврядуванні та правового статусу юридичної служби органу місцевого самоврядування як об'єктивно іманентного інституту локальної демократії в Україні. У межах здійсненого дослідження сформульовано низку теоретичних положень і висновків як констатуючого, так і перспективного характеру.

У контексті архітекτονіки дослідження складається з анотації, вступу, трьох розділів, восьми підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатку.

У вступі, згідно з вимогами МОН України, дисертантом обґрунтовано актуальність теми дисертаційного дослідження, розкрито ступінь наукової розробки проблеми, вказано зв'язок з науковими планами та програмами, визначено мету й завдання дослідження, його об'єкт, предмет, методологічні основи, сформульовано наукову новизну отриманих результатів, їх теоретичне і практичне значення, наведено дані щодо апробації та публікації результатів дослідження, зазначено структуру та обсяг дисертації.

Розділ I дисертаційного дослідження, що носить найменування «Роль юридичної служби в місцевому самоврядуванні України» та представляє собою його теоретичну частину, складається з трьох підрозділів, у яких розглядаються роль і значення інституту місцевого самоврядування в реалізації демократичної правової державності, поняття правової роботи в органах місцевого самоврядування та роль юридичної служби в реалізації принципів місцевого самоврядування.

Найбільший інтерес в цьому розділі представляє позиція автора щодо визначення ролі й значення місцевого самоврядування в різних сферах соціального та державного життя і його ролі у функціонуванні демократичної правової державності із застосуванням критеріїв, які запропоновано відомим українським вченим-муніципалістом М.О. Баймуратовим (до речі, науковим керівником дисертанта), що підкреслює важливий конституюючий, інституціональний, організуючий, ініціюючий, «запускаючий», стабілізуючий характер цього інституту в державотворчих та правотворчих процесах. Автор досить своєрідно тлумачить зазначені критерії, знаходячи нові аспекти ролі місцевого самоврядування у функціонуванні як самої демократичної держави, так і громадянського суспільства.

Значний інтерес викликають спроби автора визначити поняття правової роботи і юридичної служби в органах місцевого самоврядування. Вказуючи на підвищення їх значимості та ролі в сучасному місцевому самоврядуванні, автор вірно пов'язує це з активними процесами формування публічної самоврядної (муніципальної) влади, децентралізації повноважень публічної

влади, внаслідок чого місцеве самоврядування набуває більшої самостійності в організаційному, нормативному та матеріально-фінансовому аспектах, результатом чого є зростання обсягу компетенції його органів, вдосконалення правового статусу його суб'єктів. Методологічно правильним є висновок автора, що виходячи з соціальної значущості місцевого самоврядування та широкого переліку, фактично, калейдоскопу питань, що вирішуються в його межах, можна стверджувати, що правова робота в органах місцевого самоврядування має універсальний характер.

Розглядаючи роль юридичної служби в реалізації принципів місцевого самоврядування, автор слушно зазначає, що в онтологічному, телеологічному і функціональному аспектах юридична служба виступає в якості своєрідного «правового фільтру», через який проходять всі правовідносини, що виникають в діяльності органів місцевого самоврядування та які повинні бути оцінені нею як такі, що відповідають його принципам, закріпленим у Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законах.

Суттєвий інтерес становить визначення політико-правової природи принципів місцевого самоврядування, що є методологічно важливим та гносеологічно вірним задля виявлення їх діалектичного взаємозв'язку з принципами конституційного права, бо за великим рахунком, вони й є похідними від зазначених принципів. Для розгорнутої характеристики принципів місцевого самоврядування автор пропонує розглядати їх через:

- а) правову природу місцевого самоврядування, тобто через *онтологічний критерій*;
- б) їх визначення як науково обґрунтованих засад й ідеї – через *доктринальний критерій*;
- в) їх закріплення в праві – через *нормативний критерій*;
- г) їх корінний характер – через *гносеологічний критерій*;
- г') їх місце як засад й ідей, що лежать в основі організації і практичної діяльності відповідних суб'єктів, що входять у систему МСВ – через *праксеологічний критерій*;
- д) їх роль у зв'язуванні всіх суб'єктів МСВ законом та з метою вирішення питань місцевого значення – через *комунікативний критерій*;
- е)

визнання первинної ролі населення і сформованих ним ОМСВ – через *суб'єктний критерій*; є) визнання вирішення питань місцевого значення – через *об'єктний критерій*; ж) через вказівку на територію муніципального утворення, стосовно України – територія, на якій функціонує територіальна громада (ст. 140 чинної Конституції України) – через *територіальний критерій*; з) через здійснення феномену соціального управління – через *управлінський критерій*.

Особлива увага звертається автором дослідження на специфіку застосування принципу законності в системі місцевого самоврядування, бо саме він має стрижневе значення в діяльності юридичної служби та визначенні телеологічних домінант і задач її діяльності.

У Розділі II дисертації «Питання правового статусу юридичної служби в органах місцевого самоврядування України», що складається з трьох підрозділів, у яких розглядаються компетенційні повноваження юридичної служби та її правовий статус в органах місцевого самоврядування, а також організаційно-правові форми діяльності цієї служби, автор здійснює системне дослідження наведених проблемних питань, що є досить складними та ще не вирішеними в доктрині муніципального права.

Разом із тим слід відмітити, що автор досить успішно впорався з вельми суперечливою проблематикою розділу, він здійснив дослідження, яке спирається на здобутки теорії компетенції, теорії муніципального права, стверджуючи, що компетенція місцевого самоврядування та його органів має відповідні відмінні характеристики, що дає змогу виокремлювати таку компетенцію та говорити про неї як про самостійну правову категорію, яка має статичні та динамічні характеристики.

Задля підтвердження своєї позиції, автор наголошує, що компетенція місцевого самоврядування – це встановлена нормами Конституції, законів, підзаконних актів сукупність прав, обов'язків і предметів відання територіальної громади, органів місцевого самоврядування, його посадових осіб для здійснення функцій і завдань місцевого самоврядування.

Проведений ним системний аналіз такого доктринального підходу дає змогу зробити акцент: а) на *нормативній базі компетенції місцевого самоврядування* – вона встановлена нормами Конституції, законів, підзаконних актів; б) на її *змістовно-структурній базі* – сукупність прав, обов'язків і предметів відання; в) на її *суб'єктній базі (носіях) компетенції* – члени територіальної громади, органи місцевого самоврядування, посадові особи місцевого самоврядування; г) на її *телеологічній базі* – здійснення функцій і завдань місцевого самоврядування.

Для визначення компетенції юридичної служби органів місцевого самоврядування автор пропонує враховувати низку положень методологічного характеру, що мають ідентифікаційну ознаку, нормативну основу, доктринальну сутність та володіють достатнім практичним потенціалом для того, щоб стати належними ознаками цього феномену як в теорії, так і в практиці муніципального права.

Це безпосередньо стосується й визначення правового статусу юридичної служби органу місцевого самоврядування, який, на думку автора, має такі ознаки: 1) залежить від сутності соціального укладу, в умовах якого він складається і функціонує; 2) встановлюється спеціально уповноваженими органами держави і його зміст змінюється з волі законодавця, а не окремих суб'єктів права, на яких він поширюється; 3) отримує свій зовнішній вираз у формах права; 4) складається з частин (елементів) – статусних прав і обов'язків; 5) його елементи мають універсальний характер; 6) визначає межі, в яких формуються статусні права та обов'язки.

Необхідно зазначити, що наведені ознаки надали змогу автору дослідження вірно визначити правовий статус юридичної служби органу місцевого самоврядування, визначити парадигму його подальшого розвитку та вдосконалення.

Акцентуючи увагу на тому, що компетенція органу у процесуальному, технологічному контексті може бути реалізована лише за рахунок використання відповідних організаційно-правових форм діяльності та за

рахунок здійснення відповідної організаційної діяльності з використанням відповідного арсеналу організаційних форм, автор будує стійкий процесуально-процедурний ланцюжок: «функції юридичної служби – компетенція юридичної служби – організаційно-правові форми діяльності юридичної служби», що дозволяє йому чітко та вдало розкрити проблематику становлення, розвитку й вдосконалення організаційно-правових форм діяльності юридичної служби органу місцевого самоврядування, зробивши методологічно важливий висновок, що юридична служба має самостійні функції, відмінні від функцій інших відділів і служб органу управління, тому вона має й специфічні організаційні та організаційно-правові форми діяльності.

Розділ III «Актуальні питання вдосконалення діяльності юридичної служби органу місцевого самоврядування» складається з двох підрозділів та присвячений дослідженню ролі юридичної служби в організації й здійсненні нормотворчої діяльності органу місцевого самоврядування, міжнародного та міжмуніципального співробітництва й організації безоплатної правової допомоги в територіальній громаді.

Слід зазначити, що прийняття локальних нормативно-правових актів шляхом належної нормотворчої діяльності представницького органу місцевого самоврядування, його виконавчого органу та їх структурних підрозділів, є важливою аксіологічною та комунікативною умовами функціонування інституту місцевого самоврядування. Звідси актуалізується саме роль юридичної служби органу місцевого самоврядування в організації, здійсненні й результативності локальної нормотворчості з метою відображення інтересів й захисту прав територіальної громади та її членів. Автор методологічно вірно та ґносеологічно обґрунтовано зазначає, що до нормативних актів, які можуть розробляти й приймати органи місцевого самоврядування відносяться статути територіальних громад, рішення місцевих референдумів, регламенти місцевих рад, рішення рад, розпорядження сільських, селищних, міських голів, рішення виконавчих

комітетів місцевих рад, положення про постійні комісії відповідної місцевої ради, договори про розмежування предметів відання та повноважень місцевих рад й місцевих органів виконавчої влади тощо. Тому видання зазначених нормативно-правових актів, безумовно, відноситься до правових форм управлінської діяльності, яку здійснює юридична служба. Більш того, їх використання спричиняє виникнення конкретного юридичного результату (наявність правових наслідків у вигляді відповідного соціального результату), до того ж такі форми можуть породжувати правовідносини в певній сфері (змінювати, припиняти їх), (вони відіграють роль «запускаючого» механізму у динаміці та існуванні правовідносин). А це підсилює роль юридичної служби в підготовці й розробці таких документів.

Досліджуючи роль юридичної служби в організації та реалізації міжнародного (зовнішньодержавного) і міжмуніципального (внутрішньодержавного) співробітництва органів місцевого самоврядування, автор справедливо відмічає, що такі напрями є відносно новими і нетрадиційними напрямками їх діяльності. Вказуючи, що основною характеристикою міжнародного співробітництва місцевих рад є те, що вони в процесі його встановлення, реалізації і розвитку здійснюють його з аналогічними адміністративно-територіальними одиницями зарубіжних держав, набувають при цьому відповідної міжнародної правосуб'єктності та здійснюють його на договірних засадах, автор методологічно вірно вказує, що й міжмуніципальне співробітництво місцевих рад в рамках держави також здійснюється на договірних засадах і саме це обґрунтовує системну роль юридичної служби на етапах його становлення, реалізації та розвитку.

Дослідження ролі юридичної служби в організації безоплатної правової допомоги в територіальній громаді автор здійснює не тільки за допомогою чинного законодавства, що прямо вказує на організуючу й контролюючу роль органу місцевого самоврядування та його юридичної служби в цій діяльності, а й на прикладах фактології локальної нормотворчості, що регламентує організацію та здійснення такої діяльності саме юридичною

службою. Це є вельми позитивним та продуктивним як с теоретичних, так і з практичних позицій.

Висновки дисертації є доктринально та нормативно обґрунтованими, достовірними та володіють методологічним потенціалом. Насамперед мають суттєве аксіологічне та гносеологічне значення наступні з них:

- юридична служба в рамках місцевого самоврядування відіграє важливу роль в процесі пошуку і створення його національної моделі за допомогою вибору оптимальних форм таких самоорганізації і самоврядування населення, що додають не тільки нове дихання в розвитку державності, але і дають реальний вихід особистому і колективістському потенціалу населення держави з метою усунення багатьох кризових явищ у житті суспільства і держави, формування особистісної та колективної мотивації, надання їм додаткових стимулів для розвитку і вдосконалення;

- доведено, що зростання значимості вивчення питань правової роботи та діяльності юридичної служби в органах місцевого самоврядування в сучасних умовах обумовлено активними процесами формування публічної самоврядної (муніципальної) влади, децентралізації повноважень публічної влади;

- зазначено, що діяльність органів місцевого самоврядування є вкрай унормованою, тобто такою, що: а) замикається на регламентації й регулюванні великою кількістю правових норм; б) детермінована об'єктивною необхідністю здійснення контролю з боку юридичної служби за належним дотриманням і виконанням вказаних правових норм органів місцевого самоврядування; в) обумовлена необхідністю організації та здійснення контролю належного документообігу; г) пов'язана з участю юридичної служби в локальній нормотворчості; г') а також з організацією системи правової допомоги членам територіальної громади в системі місцевого самоврядування; д) обумовлена допомогою в організації системи міжнародних зв'язків, міжнародного співробітництва з іноземними суб'єктами; е) детермінована об'єктивною потребою юридичного

супроводження та забезпечення вказаних напрямків діяльності.

Дисертаційне дослідження має солідний науковий апарат, що дав змогу автору дослідити важливі питання функціонування місцевого самоврядування та розкрити достатньо складну проблематику муніципального права.

За матеріалами дисертації автора можна охарактеризувати як серйозного дослідника, що володіє юридичною методологією, є схильним до аналітичної та наукової діяльності.

Разом із тим, вважаємо, що окремі положення дисертаційної роботи Кравця О.О. потребують доопрацювання чи додаткової аргументації під час захисту:

1. У підрозділі 2.2 «Правовий статус юридичної служби органу місцевого самоврядування» автор визначає цю службу як самостійний структурний підрозділ виконавчого комітету, і з цим не можна погодитись. Передусім, виконавчий комітет є колегіальним виконавчим органом ради і як такий структурних підрозділів не має. Натомість юридична служба є підрозділом апарату відповідного органу місцевого самоврядування, тобто складовою частиною допоміжного органу. До того ж, на базовому рівні (село, селище, місто) апарат є спільним для відповідної місцевої ради та її виконавчого комітету, а відтак і юридична служба є спільною для представницького і виконавчого органу місцевого самоврядування. Якщо ж розглянути рівень району чи області, то там юридична служба є структурним підрозділом виконавчого апарату відповідної ради, а виконавчі органи місцевого самоврядування взагалі відсутні.

2. Автор не торкається питання щодо взаємовідносин юридичних служб органів місцевого самоврядування різних рівнів, що є важливим моментом в умовах децентралізації публічної влади в процесі вирішення питань місцевого значення в інтересах територіальної громади.

3. На наш погляд, у дисертації не приділено належної уваги питанням взаємодії юридичної служби органу місцевого самоврядування з

Міністерством юстиції України та його територіальними органами в контексті чи то підпорядкування, чи то координації їх діяльності.

4. На наш погляд, автором недостатньо використано потенціал порівняльно-правового методу дослідження. Вважаємо, що на користь дисертаційного дослідження слугував би аналіз діяльності юридичних служб зарубіжних муніципалітетів, які відіграють там суттєву роль в організації та здійсненні локальної демократії, зокрема місцевих референдумів.

5. Віддаючи належне теоретичній та емпіричній складовим дисертаційного дослідження, вважаємо за доцільне посилити його концептуальну сторону. Зокрема, варто було б більш чітко розробити управлінську парадигму чи концепцію діяльності юридичної служби в рамках органу місцевого самоврядування та визначити його суттєву та організуючу роль як для самого органу місцевого самоврядування, так і для інших підрозділів його апарату.

Водночас відзначимо, що наведені зауваження скоріше мають характер побажань, запрошують дисертанта до наукової дискусії та продовження наукових пошуків за обраною темою, і не впливають на загальне позитивне враження від результатів проведеного ним дослідження, присвяченого функціонуванню опорного підрозділу в діяльності органу місцевого самоврядування в Україні.

Представлений автореферат адекватно відтворює зміст дисертації, а наукові публікації автора (5 наукових статтях, опублікованих у фахових наукових виданнях, в тому числі й внесених до наукометричної бази Copernicus (Польща), і тези 2 доповідей на наукових конференціях) досить повно відображають її основні положення та висновки.

Вважаємо, що дисертаційне дослідження на тему «Правовий статус юридичної служби органу місцевого самоврядування в Україні» відповідає вимогам п. 9, 11 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, та Вимогам до оформлення дисертації, затвердженим Наказом Міністерства

освіти і науки України від 12 січня 2017 року № 40, а її автор – Кравець Олександр Олександрович – заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право.

Офіційний опонент

**директор Науково-дослідного інституту
державного будівництва та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Національної академії
правових наук України**

С. Г. Серьогіна

20.09.2017

