

**ЮРИДИЧНА СЛУЖБА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ:
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПОНЯТТЯ ТА ФУНКЦІЙ****LEGAL SERVICE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES:
THEORETICAL AND LEGAL ANALYSIS OF THE CONCEPT AND FUNCTIONS**

Колпаков В.К., д.ю.н., професор,
завідувач кафедри конституційного та адміністративного права
Запорізький національний університет

Курінний Є.В., д.ю.н., професор,
професор кафедри конституційного та адміністративного права
Запорізький національний університет

Євтушенко Д.С., доктор філософії (PhD) у галуз права,
старший викладач кафедри конституційного та адміністративного права,
Запорізький національний університет

Метою наукової статті визначено здійснення теоретико-правового аналізу юридичної служби органів місцевого, встановлення сутності такої інституції та її функціонального змісту діяльності. Акцентовано, що юридична служба в органах місцевого самоврядування є ключовою ланкою в забезпеченні законності, ефективності та правової визначеності діяльності органів місцевого самоврядування. Підкреслено, що функції юридичної служби в органах місцевого самоврядування охоплюють широкий спектр завдань – від правового супроводу рішень до представництва інтересів громад у суді. Визначено, що сучасні умови функціонування місцевого самоврядування, виклики децентралізації, воєнного стану та євроінтеграції вимагають суттєвого перегляду підходів до нормативного регулювання та інституційного зміцнення юридичних служб ОМС. Аргументовано, що доцільним є прийняття окремого нормативно-правового акту про юридичну службу в ОМС, уніфікація вимог до її діяльності, запровадження стандартів професійної етики, створення системи підвищення кваліфікації та запровадження ефективного контролю за якістю правового супроводу діяльності органів місцевого самоврядування. Зроблено висновок, що юридична служба органів місцевого самоврядування (ОМС) є ключовим структурним елементом системи публічного управління, що забезпечує реалізацію правової функції місцевої влади, сприяє легітимності управлінських рішень та утвердженню принципу верховенства права в діяльності територіальних громад. На основі теоретико-правового аналізу юридичної служби органів місцевого самоврядування зроблено висновок про її багатовимірну природу: вона виконує консультативно-правову, нормопроектну, аналітичну, представницьку та контрольно-превентивну функції.

Ключові слова: децентралізація, нормативно-правове регулювання, органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, представництво, принцип, публічний інтерес, юридична служба.

The purpose of the scientific article is to conduct a theoretical and legal analysis of the legal service of local bodies, to establish the essence of such an institution and its functional content of activity. It is emphasized that the legal service in local self-government bodies is a key link in ensuring the legality, efficiency and legal certainty of the activities of local self-government bodies. It is emphasized that the functions of the legal service in local self-government bodies cover a wide range of tasks - from legal support of decisions to representing the interests of communities in court. It is determined that the modern conditions of the functioning of local self-government, the challenges of decentralization, martial law and European integration require a significant revision of approaches to regulatory regulation and institutional strengthening of legal services of local self-government bodies. It is argued that it is advisable to adopt a separate regulatory legal act on the legal service in local governments, unify the requirements for its activities, introduce standards of professional ethics, create a system of advanced training and introduce effective control over the quality of legal support for the activities of local governments. It is concluded that the legal service of local governments (LSG) is a key structural element of the public administration system, which ensures the implementation of the legal function of local authorities, contributes to the legitimacy of management decisions and the establishment of the principle of the rule of law in the activities of territorial communities. Based on the theoretical and legal analysis of the legal service of local governments, a conclusion is made about its multidimensional nature: it performs advisory and legal, normative-drafting, analytical, representative and control-preventive functions.

Key words: decentralization, regulatory and legal regulation, state executive bodies, local self-government bodies, representation, principle, public interest, legal service.

Обґрунтування вибору теми дослідження. На сучасному етапі інституційної трансформації публічного управління в Україні ключовим вектором є розбудова ефективного, правового та прозорого місцевого самоврядування як невід'ємного елементу демократичного устрою держави. З огляду на курс України на інтеграцію до європейського правового простору, особливої актуальності набуває формування правових засад діяльності органів місцевого самоврядування відповідно до принципів субсидіарності, відкритості, правової визначеності, підзвітності й участі громадськості у вирішенні місцевих справ.

У цьому контексті юридичні служби органів місцевого самоврядування виконують ключову функцію у забезпеченні правомірності управлінських рішень, реалізації повноважень відповідно до закону, супроводу нормотворчої діяльності, представництва інтересів територіальних громад у правовідносинах з іншими суб'єктами публічного і приватного права, а також у процесах адміністративного та судового захисту.

Проте сучасна практика функціонування юридичних підрозділів органів місцевого самоврядування вказує на низку істотних проблем, зокрема: відсутність спеціального правового акта, який би врегульовував статус, структуру, компетенцію та процедури функціонування юридичних служб; недостатність уніфікованих підходів до правового супроводу управлінських рішень; фрагментарність нормативного регулювання; обмеженість кадрового потенціалу й інституційної спроможності; відсутність сталого професійного навчання працівників юридичних підрозділів. Особливої гостроти ці проблеми набувають в умовах децентралізації влади, цифровізації адміністративних процесів, функціонування в умовах правового режиму воєнного стану, необхідності забезпечення безперервності публічної влади на всій території держави.

У зв'язку з цим наукове дослідження юридичної служби органів місцевого самоврядування як інституційної форми правового забезпечення місцевого вряду-

вання, з акцентом на теоретико-правову характеристику її поняття, правового статусу, функцій та особливостей організаційної побудови, є обґрунтовано своєчасним, суспільно значущим та практично орієнтованим.

Обрана тема також має важливе значення для удосконалення національного законодавства у сфері публічного управління, сприяє формуванню системного підходу до інституціоналізації правового супроводу в органах місцевого самоврядування та створює методологічне підґрунтя для підвищення якості муніципального управління в Україні.

Стан наукової розробки проблеми. Доцільно підкреслити, що попри наявність значного наукового доробку у сфері службового, муніципального, адміністративного та конституційного права, проблематика організаційно-правового забезпечення функціонування юридичних служб органів місцевого самоврядування в Україні досі залишається недостатньо розробленою в науковому дискурсі. У працях таких авторитетних вчених, як В.Б. Авер'янов, Т.О. Коломоець, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, М.Ю. Віхляєв, Р.А. Калужний, О.В. Кузьменко, М.П. Кучерявенко, Є.В. Курінний, Ю.О. Легеза, Ю.А. Волкова, В.К. Колпаков, Т.О. Карабін, Я.В. Лазур, Н.Б. Писаренко та інших, досліджено переважно загальні або суміжні аспекти правового статусу органів місцевого самоврядування, без глибокого акценту на спеціалізованих аспектах діяльності юридичних підрозділів у їх структурі.

Зазначені наукові розвідки, хоча й створюють концептуальну базу для загального розуміння функціонування місцевого самоврядування та його правового регулювання, однак не надають системного аналізу діяльності юридичної служби як окремого функціонального елемента організаційної структури ОМС. У більшості випадків ці питання розглядаються у контексті адміністративно-правового статусу посадових осіб або правових засад публічного адміністрування, що не дозволяє повною мірою окреслити межі компетенції, інституційні функції, механізми внутрішньої координації та взаємодії юридичної служби з іншими структурними підрозділами, а також оцінити її роль у правовому забезпеченні управлінських процесів.

У зв'язку з цим актуальність обраного дослідження зумовлена необхідністю комплексного теоретико-правового осмислення поняття, правового статусу, організаційної побудови та функціонального навантаження юридичних служб органів місцевого самоврядування, з урахуванням сучасних трансформацій публічного управління в Україні. Особливе значення мають також виклики, пов'язані з реформою децентралізації, запровадженням електронного врядування, європейською інтеграцією та функціонуванням місцевої влади в умовах правового режиму воєнного стану.

Метою наукової статті є здійснення теоретико-правового аналізу юридичної служби органів місцевого, встановлення сутності такої інституції та її функціонального змісту діяльності.

Виклад основного матеріалу. Невід'ємною складовою функціонування сучасного демократичного суспільства є інститут місцевого самоврядування, що відіграє ключову роль у формуванні ефективної моделі взаємодії влади й громадян. Саме завдяки цьому інституту забезпечується безпосередня участь населення у вирішенні питань місцевого значення, що, у свою чергу, формує реальні передумови для розвитку громадянського суспільства та становлення правової, соціальної держави.

Місцеве самоврядування, як форма публічної влади, функціонує у межах конституційного устрою держави, але водночас має відносну автономію у прийнятті управлінських рішень, які безпосередньо стосуються інтересів територіальних громад, що сприяє реалізації принципів субсидіарності, демократичної децентралізації, підзвітності та прозорості в управлінні публічними справами [1].

Крім того, місцеве самоврядування забезпечує гнучкість у побудові системи територіального управління, яка може адаптуватися до специфіки конкретного регіону, соціально-економічного контексту, демографічних особливостей. Воно фактично створює інституційні умови для наближення державної політики до потреб людей, для розвитку ініціативності громадян та забезпечення ефективного використання місцевих ресурсів [2].

У цьому контексті роль юридичної служби органів місцевого самоврядування набуває особливого значення, оскільки саме вона є ключовим елементом правового забезпечення публічного управління на місцевому рівні. Юридичні підрозділи виконують функції правової експертизи управлінських рішень, забезпечують дотримання законодавства у діяльності органів самоврядування, надають правову підтримку територіальним громадам у процесі реалізації їх повноважень. Таким чином, ефективність діяльності місцевого самоврядування значною мірою залежить від професійності, організаційної спроможності та нормативного забезпечення функціонування його юридичних служб.

Юридична служба ОМС є структурним підрозділом або окремою посадовою одиницею, основною функцією якої є правове забезпечення діяльності органу місцевого самоврядування, включно з правовою експертизою, нормотворчістю, участю у вирішенні спорів та захисті інтересів громади. У правовій доктрині юридичну службу розглядають як елемент управлінського апарату, що виконує консультативно-дорадчу, експертну, представницьку та контрольну функції у сфері правовідносин публічного та приватного характеру.

Юридична служба не є автономним суб'єктом публічного права, однак її діяльність має системний та безпосередній вплив на легітимність і ефективність ухвалених управлінських рішень. Відтак, вона виступає гарантом правової визначеності в діяльності ОМС [3, с. 156-157; 4].

З точки зору теорії держави і права, юридична служба є елементом правового механізму державного управління, адаптованого до місцевого рівня. Її інституційна природа поєднує ознаки виконавчо-розпорядчого органу в межах самоврядної компетенції з аналітичними, представницькими та консультативними функціями.

Правовий статус юридичної служби в ОМС базується на нормах Конституції України, законів «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також підзаконних нормативних актів (зокрема, Типового положення про юридичну службу, затвердженого постановою КМУ № 1000 від 26.11.2008 р. [5]). Водночас, у чинному законодавстві спостерігається фрагментарність і неповна деталізація статусу та функцій юридичних підрозділів ОМС, що потребує законодавчого вдосконалення.

Функціональне наповнення діяльності юридичної служби визначається завданнями, що стоять перед органами місцевого самоврядування, а також нормативно-правовими актами, якими регулюється її діяльність. Основними функціями є: правова експертиза проєктів рішень місцевих рад, виконавчих комітетів, розпоряджень голів ОМС; нормотворча діяльність, включаючи участь у підготовці проєктів місцевих нормативних актів; представництво в суді – юридичні служби виступають представниками ОМС у справах щодо захисту інтересів територіальної громади; консультативно-правова підтримка посадових осіб, депутатів місцевих рад; контроль за дотриманням законодавства, у тому числі у сфері службової діяльності, закупівель, регуляторної політики тощо; взаємодія з контролюючими та правоохоронними органами з питань правового забезпечення відповідальності за порушення законодавства.

Однією з найбільш гострих і системних проблем у сфері функціонування юридичних служб органів місцевого само-

врядування (ОМС) є відсутність спеціального закону або комплексної нормативно-правової бази, яка б чітко визначала їх правовий статус, організаційну структуру, функціональні повноваження та межі відповідальності.

На сьогоднішній день юридичні підрозділи в ОМС функціонують здебільшого на основі загальних положень Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», окремих норм Господарського кодексу України, Цивільного кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України, а також внутрішніх положень та розпорядчих актів самих органів місцевого самоврядування. Такий підхід породжує фрагментарність і правову невизначеність, унаслідок чого спостерігається значна диференціація практик в організації юридичної служби залежно від рівня, регіону, матеріально-фінансових можливостей чи навіть особистої ініціативи керівництва ОМС. Основними проявами проблеми правової невизначеності діяльності юридичної служби ОМС є: дублювання повноважень між різними структурними підрозділами (наприклад, юридичний супровід рішень може виконуватися одночасно декількома департаментами або залишатися без належної координації); нечіткість функціонального навантаження (у штатних розписах не завжди фіксується поділ між завданнями правового консультування, представництвом у судах, аналізом законопроектів, що ускладнює спеціалізацію та відповідальність); відсутність єдиних кваліфікаційних вимог і стандартів професійної підготовки (працівники юридичних служб нерідко стикаються з нестачею профільних знань щодо муніципального права, земельних відносин, адміністративного судочинства тощо); недостатній механізм відповідальності та підзвітності (з огляду на слабку формалізацію внутрішнього контролю, складно забезпечити якісне оцінювання ефективності діяльності юридичних служб). У сукупності це призводить до зниження ефективності правового супроводу управлінських рішень, створення передумов для юридичних помилок, зростання судових спорів за участю ОМС, а також погіршення правового захисту інтересів територіальних громад.

Необхідні кроки для подолання проблеми правової невизначеності діяльності юридичної служби ОМС є: прийняття окремого законодавчого акту або підзаконного нормативного документа, який би визначав стандарти формування та функціонування юридичних служб у системі ОМС; уніфікація структури і повноважень юридичних підрозділів, з урахуванням рівня та типу органу місцевого самоврядування; розробка типових положень та посадових інструкцій для працівників юридичних служб; запровадження системи моніторингу, оцінювання ефективності та професійного розвитку працівників юридичних підрозділів.

Таким чином, усунення правової невизначеності та підвищення організаційної чіткості функціонування юридичних служб є необхідною умовою для якісного правового забезпечення місцевого самоврядування в Україні.

Також проблемною є кадрова недостатність, обмежене фінансування, відсутність можливості постійного професійного розвитку працівників юридичних служб, що обумовлює необхідність створення національної системи підвищення кваліфікації юридичних кадрів у сфері місцевого самоврядування.

Юридична служба в органах місцевого самоврядування є ключовою ланкою в забезпеченні законності, ефективності та правової визначеності діяльності органів місцевого самоврядування. Її функції охоплюють широкий спектр завдань – від правового супроводу рішень до представництва інтересів громад у суді.

Сучасні умови функціонування місцевого самоврядування є ключовою ланкою в забезпеченні законності, ефективності та правової визначеності діяльності органів місцевого самоврядування. Її функції охоплюють широкий спектр завдань – від правового супроводу рішень до представництва інтересів громад у суді.

Висновок. Юридична служба органів місцевого самоврядування (ОМС) є ключовим структурним елементом системи публічного управління, що забезпечує реалізацію правової функції місцевої влади, сприяє легітимності управлінських рішень та утвердженню принципу верховенства права в діяльності територіальних громад. Теоретико-правовий аналіз поняття та функцій юридичної служби дозволяє зробити висновок про її багатовимірну природу: вона виконує консультативно-правову, нормопроектну, аналітичну, представницьку та контрольно-превентивну функції.

Водночас відсутність спеціального законодавчого регулювання статусу, структури, завдань і повноважень юридичних підрозділів ОМС ускладнює уніфікацію підходів до організації їх роботи, знижує рівень правової визначеності та ефективності юридичного супроводу в діяльності місцевої влади, що особливо актуально в умовах децентралізації, реформування муніципального управління, цифровізації управлінських процедур і запровадження правових режимів особливого періоду, включаючи воєнний стан.

У зв'язку з цим необхідним є комплексне нормативне врегулювання інституту юридичної служби в системі місцевого самоврядування, розробка типових положень про юридичні підрозділи, впровадження єдиних кваліфікаційних вимог до фахівців, а також запровадження механізмів професійного розвитку, атестації та моніторингу ефективності їх діяльності.

Таким чином, формування сучасної, професійної та функціонально спроможної юридичної служби в ОМС є передумовою правової стабільності, належного публічного адміністрування та зміцнення демократичних інститутів на місцевому рівні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Mishyna N. Decentralization: European court of human rights' judgements implementation. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2023. Т. 32. С. 94-99
2. Мішина Н.В. Принцип субсидіарності як засада місцевого самоврядування. URL: <https://repository.knuba.edu.ua/server/api/core/bitstreams/6810d104-18b7-431b-b0f8-a5ec77893ff4/content>
3. Лазур Я. В. Забезпечення прав і свобод громадян України у сфері публічного управління: адміністративно-правовий механізм: монографія; Ін-т законодавства Верховної Ради України. К.: Четверта хвиля, 2010. 283 с.
4. Лєгеза Ю.О. Функції держави як зміст її сутності. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 2. С. 68-75
5. Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади Постанова Кабінету Міністрів України; Положення, Перелік від 26.11.2008 № 1040. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1040-2008-n#Text>