

ЮРИДИЧНА СЛУЖБА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК УЧАСНИК ЦИВІЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН

LEGAL SERVICE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES AS A PARTICIPANT IN CIVIL LEGAL RELATIONS

Легеза Ю.О., д.ю.н., професор,
професор кафедри цивільного, господарського та екологічного права
Національний технічний університет «Дніпровська політехніка»

ORCID ID: 0000-0002-4896-3178

Scopus Author ID: 57215790362

Метою наукової статті визначено здійснення характеристики діяльності юридичної служби органів місцевого самоврядування як учасника цивільних правовідносин. Аргументовано, що юридична служба органів місцевого самоврядування (ОМС) виступає ключовим елементом у механізмі реалізації та захисту прав та законних інтересів територіальних громад у сфері цивільних правовідносин. Підкреслено, що у сучасних умовах децентралізації, зростання правового навантаження на органи місцевої влади, розширення кола договірних, майнових, процесуальних зобов'язань, роль юридичної служби суттєво зростає. Визначено, що ефективне функціонування юридичних служб потребує комплексного удосконалення. Акцентовано на необхідності оновлення та деталізації нормативно-правової бази, яка регламентує правовий статус, повноваження та відповідальність юридичних підрозділів ОМС. Визначено, що чинні положення здебільшого мають загальний характер і не відображають особливостей участі юридичних служб у цивільних правовідносинах, зокрема у справах щодо управління комунальним майном, договірної діяльності, представництва у судах, врегулювання спорів за участю громади тощо. Зроблено висновок про необхідність закріплення процедурних стандартів правового аналізу, оцінки правових ризиків, участі у переговорах та досудовому врегулюванні спорів. Окрему увагу слід приділити підвищенню професійного рівня юридичних кадрів. Визначено, що сучасна правова реальність вимагає від працівників юридичних служб не лише ґрунтовних знань у сфері матеріального і процесуального права, а й володіння навичками альтернативного вирішення спорів, цифровими інструментами юридичного аналізу, вміння ефективно комунікувати з різними зацікавленими сторонами. Підкреслено, що запровадження системи безперервного навчання, участь у професійних тренінгах, юридичних форумах, взаємодія з науково-освітніми установами є важливою умовою зміцнення інституційної спроможності юридичної служби. Зроблено висновок, що посилення ролі юридичної служби ОМС як учасника цивільних правовідносин передбачає не лише її інтеграцію в систему публічного управління, але й трансформацію у професійно мобільну, нормативно врегульовану та організаційно підтриману структуру, здатну ефективно діяти в інтересах громади, що забезпечить правову стабільність місцевого самоврядування, зменшить ризики правових конфліктів і сприятиме сталому розвитку територій.

Ключові слова: децентралізація, нормативно-правове регулювання, органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, представництво, принцип, публічний інтерес, публічні закупівлі, публічні фінанси, цивільні правовідносини, цивільне право, цифровізація, цифрове суспільство, юридична служба.

The purpose of the scientific article is to characterize the activities of the legal service of local self-government bodies as a participant in civil legal relations. It is argued that the legal service of local self-government bodies (LSB) is a key element in the mechanism for implementing and protecting the rights and legitimate interests of territorial communities in the field of civil legal relations. It is emphasized that in modern conditions of decentralization, the growth of the legal burden on local authorities, the expansion of the range of contractual, property, and procedural obligations, the role of the legal service is significantly increasing. It is determined that the effective functioning of legal services requires comprehensive improvement. The emphasis is on the need to update and detail the regulatory framework that regulates the legal status, powers, and responsibilities of legal units of local self-government bodies. It was determined that the current provisions are mostly of a general nature and do not reflect the specifics of the participation of legal services in civil legal relations, in particular in cases of municipal property management, contractual activities, representation in courts, settlement of disputes with the participation of the community, etc. It was concluded that it is necessary to consolidate procedural standards for legal analysis, assessment of legal risks, participation in negotiations and pre-trial settlement of disputes. Special attention should be paid to improving the professional level of legal personnel. It was determined that modern legal reality requires legal services employees not only to have thorough knowledge in the field of substantive and procedural law, but also to possess skills in alternative dispute resolution, digital tools for legal analysis, and the ability to effectively communicate with various stakeholders. It is emphasized that the introduction of a system of continuous education, participation in professional trainings, legal forums, interaction with scientific and educational institutions is an important condition for strengthening the institutional capacity of the legal service. It is concluded that strengthening the role of the legal service of local governments as a participant in civil legal relations involves not only its integration into the public administration system, but also its transformation into a professionally mobile, normatively regulated and organizationally supported structure capable of effectively acting in the interests of the community, which will ensure the legal stability of local self-government, reduce the risks of legal conflicts and promote sustainable development of territories.

Key words: decentralization, regulatory and legal regulation, state executive bodies, local self-government bodies, representation, principle, public interest, public procurement, public finance, civil legal relations, civil law, digitalization, digital society, legal service.

Постановка проблеми. У сучасній правовій системі України органи місцевого самоврядування (ОМС) відіграють ключову роль у забезпеченні прав та інтересів територіальних громад. Юридична служба ОМС є невід'ємною складовою їхньої діяльності, забезпечуючи правову підтримку та захист у сфері цивільних правовідносин. Ця стаття присвячена аналізу ролі юридичної служби ОМС як учасника цивільних правовідносин, її правовому статусу, функціям та особливостям взаємодії з іншими суб'єктами права [1].

Юридична служба ОМС функціонує на підставі Конституції України [2], Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших нормативно-правових

актів. Відповідно до статті 140 Конституції України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» деталізує повноваження ОМС, включаючи створення виконавчих органів, до складу яких входить юридична служба [3; 4].

Юридична служба ОМС зазвичай функціонує як окремий структурний підрозділ у складі виконавчих органів ради. Її очолює начальник юридичного відділу або головний юрисконсульт, який підпорядковується керівнику виконавчого органу. До складу служби входять юрисконсульти, які спеціалізуються на різних галузях права.

Стан наукової розробки проблеми. Доцільно зазначити, що попри наявність значної кількості наукових досліджень у галузі службового, муніципального, адміністративного та конституційного права, проблематика організаційно-правового статусу та функціонування юридичної служби в органах місцевого самоврядування України залишається недостатньо розробленою. У науковому доробку провідних вітчизняних правознавців – таких як В. Б. Авер'янов, Т. О. Коломoeць, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, М. Ю. Віхляєв, Р. А. Каложний, О. В. Кузьменко, М. П. Кучерявенко, Є. В. Курінний, Ю. О. Лєгеза, Ю. А. Волкова, В. К. Колпаков, Т. О. Карабін, Я. В. Лазур, Н. Б. Писаренко та ін. – питання юридичного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування висвітлюються переважно у контексті загальної характеристики інституцій публічного управління, адміністративної реформи, правового статусу службовців місцевого самоврядування, або окремих аспектів делегування повноважень.

Однак комплексного аналізу функцій, компетенцій, структурної організації, взаємодії юридичної служби з іншими структурними підрозділами ОМС, її ролі у реалізації цивільних правовідносин – досі бракує. Такий стан справ ускладнює вироблення єдиних підходів до регламентації правового статусу юридичних служб, їх участі у договірній, претензійно-позовній роботі, юридичній експертизі нормативно-правових актів, представництві інтересів громади у судах та інших інституціях.

У зв'язку з цим актуальність дослідження визначається необхідністю наукового осмислення ролі юридичних служб як невід'ємного елементу системи місцевого самоврядування, аналізу чинної правозастосовчої практики, виявлення прогалин у нормативному регулюванні та розробки пропозицій щодо вдосконалення організаційно-правового механізму їх діяльності. Розв'язання цих питань має важливе значення як для теорії муніципального права, так і для удосконалення практики функціонування органів місцевого самоврядування в умовах трансформації публічного управління та адміністративної децентралізації.

Метою наукової статті є здійснення характеристики діяльності юридичної служби органів місцевого самоврядування як учасника цивільних правовідносин.

Виклад основного матеріалу. Юридична служба забезпечує правову підтримку діяльності ОМС, включаючи: підготовку проектів нормативно-правових актів; правову експертизу документів; консультації з правових питань; представництво інтересів ОМС у судових органах.

ОМС як юридичні особи публічного права беруть участь у цивільних правовідносинах, зокрема: із укладання договорів (купівлі-продажу, оренди, підряду тощо); виступають як позивач або відповідач у цивільних справах; здійснюють майнові права та обов'язки.

Юридична служба забезпечує правову підтримку в цих процесках, готуючи необхідні документи та представляючи інтереси ОМС.

ОМС мають особливий правовий статус, що визначає їхню участь у цивільних правовідносинах. Вони діють від імені територіальної громади, що накладає певні обмеження та вимоги до їхньої діяльності. Юридична служба повинна враховувати ці особливості при здійсненні правової підтримки.

Юридична служба органів місцевого самоврядування (ОМС) є ключовим елементом правозабезпечувальної системи, що функціонує в межах публічно-правового інституту місцевого самоврядування. Вона виконує не лише консультативно-правові функції, а й забезпечує належну участь органу місцевого самоврядування у цивільних, адміністративних, господарських та інших правовідносинах. Одним із визначальних напрямів її діяльності є взаємодія з іншими суб'єктами правових відносин, зокрема державними органами, судовими установами, приватними особами та юридичними особами приватного права.

З погляду правової теорії, взаємодія юридичної служби ОМС з державними органами характеризується як горизонтальна (за функціональною рівністю), так і вертикальна (за ознакою підпорядкування або погодження). У контексті законодавчого процесу, формування місцевої політики чи реалізації повноважень щодо управління комунальним майном, юридична служба співпрацює з органами виконавчої влади (міністерствами, службами, агентствами), державними реєстраторами, органами контролю та нагляду (наприклад, Державною аудиторською службою, Національним агентством з питань запобігання корупції, Державною податковою службою тощо). Така взаємодія часто носить характер обов'язкових погоджень, надання висновків, правових консультацій, участі у спільних засіданнях та погоджувальних процедурах.

Окремо варто виокремити судові установи як об'єкти постійної правової взаємодії юридичної служби ОМС. Участь у судових процесах є невід'ємною частиною правозахисної функції органів місцевого самоврядування. У цьому аспекті юридична служба виступає в ролі представника інтересів ОМС у судах загальної юрисдикції, господарських та адміністративних судах. Її представники беруть участь у розгляді справ щодо земельних спорів, стягнення заборгованостей, визнання недійсними правових актів, виконання рішень судів, а також захищають інтереси громади при оскарженні нормативно-правових актів місцевого рівня. Компетентність юридичної служби у процесуальному представництві прямо впливає на правовий результат розгляду справи та авторитет місцевої влади.

Також юридична служба активно взаємодіє з фізичними та юридичними особами приватного права. Здебільшого така співпраця виникає в контексті договірних відносин, що регулюються нормами цивільного та господарського законодавства. Представники юридичної служби беруть участь у підготовці, перевірці та погодженні текстів договорів, у веденні переговорів, а також контролюють їх належне виконання. Особливо важливою ця взаємодія стає при передачі майна в оренду, реалізації інвестиційних проектів, наданні послуг або виконанні робіт для потреб територіальної громади.

Враховуючи наведене, можна стверджувати, що ефективна взаємодія юридичної служби ОМС із різними суб'єктами права є фундаментом правової реалізації повноважень місцевого самоврядування. Вона дозволяє забезпечити правомірність і доцільність рішень ОМС, зменшити юридичні ризики, підвищити рівень правової культури в територіальних громадах і, зрештою, зміцнити довіру громадян до публічної влади на місцях. У контексті правової реформи та адміністративної децентралізації роль юридичних служб лише посилюється, адже на них покладається місія гарантування законності, правової визначеності та стабільності місцевого врядування.

Однак, попри ключову роль, яку відіграє юридична служба органів місцевого самоврядування (ОМС) у забезпеченні правомірності функціонування територіальних громад, існує об'єктивна потреба в удосконаленні нормативно-правової бази, що регламентує її діяльність. Наразі законодавче забезпечення функціонування юридичних служб ОМС має фрагментарний характер, що зумовлює численні труднощі в правозастосовчій практиці, а також створює ризики невизначеності у сфері відповідальності, підвітності та процедурної регламентації.

Передусім варто зазначити, що чинне законодавство, зокрема Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», лише опосередковано визначає функції юридичних служб, надаючи загальні формулювання щодо правового супроводу діяльності органів та їх виконавчих органів. Відсутність чіткого законодавчого закріплення статусу юридичної служби як окремого структурного підрозділу, її повноважень у цивільних, господарських, адміністративних правовідносинах призводить до неоднако-

вого розуміння її функціональної ролі в системі місцевого врядування.

Зокрема, постає питання щодо нормативного закріплення меж компетенції юридичної служби в частині представництва інтересів ОМС у суді, укладання договорів від імені громади, участі в переговорах, погодженні проєктів рішень, здійсненні правової експертизи документів, контролю за дотриманням законодавства при реалізації повноважень різними підрозділами ОМС. У практиці мають місце випадки, коли юридична служба залучається до виконання завдань *ad hoc*, без чіткої регламентації механізмів прийняття рішень, розподілу відповідальності та оцінки ефективності її діяльності.

Крім того, потребує уточнення питання юридичної відповідальності працівників юридичних служб, які виконують функції правового супроводу цивільних правочинів, зокрема у сфері управління комунальним майном, оренди, концесії, державно-приватного партнерства, інвестиційних договорів. У випадку завдання збитків або укладання договорів з очевидними порушеннями, настає складність у встановленні меж персональної відповідальності між керівництвом ОМС і юристами. Це свідчить про необхідність запровадження нормативних гарантій юридичної безпеки для фахівців у межах їхньої посадової компетенції, а також механізмів внутрішнього контролю якості наданих правових висновків і супроводу.

Особливої уваги потребує адаптація нормативно-правової бази до сучасних викликів цифровізації, децентралізації та реформи адміністративно-територіального устрою. Юридична служба має брати участь у правовому забезпеченні взаємодії громад у межах міжмуніципального співробітництва, реалізації транскордонних проєктів, залучення інвестицій та обслуговування складних правових конструкцій, які виходять за межі класичних договірних правовідносин.

У зв'язку з цим доцільним є розроблення та ухвалення спеціального нормативно-правового акту (наприклад, типового положення або закону) про діяльність юридичних служб ОМС, який би встановив уніфіковані стандарти організації, компетенції, прав, обов'язків, порядку взаємодії з іншими підрозділами та суб'єктами правовідносин. Такий документ мав би стати базовим інструментом інституційного посилення юридичних служб, підвищення правової визначеності та зміцнення правового статусу працівників у системі місцевого самоврядування.

Підвищення кваліфікації працівників юридичної служби органів місцевого самоврядування (ОМС) є надзвичайно важливим чинником, що визначає ефективність участі цих органів у цивільних правовідносинах. За умов постійних змін у законодавстві, зростання обсягу правових завдань та ускладнення юридичних механізмів управління територіальними громадами, саме фаховий розвиток персоналу юридичних служб забезпечує належний правовий супровід діяльності ОМС, зниження юридичних ризиків, належне представництво інтересів громад у судах та ефективне регулювання договірних зобов'язань.

По-перше, сучасний правовий простір України характеризується високим динамізмом нормативного регулювання. Зокрема, у зв'язку з гармонізацією українського законодавства з правом Європейського Союзу, у сфері цивільного, господарського, муніципального права відбуваються значні трансформації. Працівники юридичних служб ОМС мають бути обізнаними з новелами законодавства щодо управління комунальним майном, регулювання публічних закупівель, делегування повноважень, реалізації права власності громад, укладання договорів щодо міжмуніципального співробітництва, залучення інвестицій тощо. Регулярне оновлення знань дозволяє оперативно реагувати на зміни правової системи та уникати правових помилок [5].

По-друге, кваліфіковані юридичні кадри є запорукою правової безпеки територіальної громади, особливо

в умовах розширення договірної автономії ОМС у сфері цивільних правовідносин. Працівники юридичних служб залучаються до укладання договорів купівлі-продажу, оренди, концесій, спільної діяльності, а також виступають представниками в судових спорах. Відповідно, важливим аспектом є набуття ними знань не лише з матеріального цивільного та господарського права, а й з питань процесуального законодавства, медіації, альтернативного вирішення спорів, правового аналізу проєктів рішень місцевих рад. Професійна компетентність у цих сферах є критично важливою для запобігання негативним правовим наслідкам, зокрема визнанню договорів недійсними, накладенню штрафів, або притягненню до відповідальності посадових осіб.

По-третє, для забезпечення сталого розвитку юридичної служби ОМС необхідне системне навчання, засноване на безперервному професійному розвитку. Доцільно впроваджувати внутрішні навчальні програми, проводити семінари, круглі столи, тренінги у співпраці з науковими установами, асоціаціями органів місцевого самоврядування, громадськими правозахисними організаціями. Обмін досвідом між юридичними службами різних громад, вивчення кращих практик, аналіз типових правових ситуацій сприятимуть поглибленню професійних навичок та зростанню правової культури.

Важливим аспектом є також цифровізація навчального процесу – через онлайн-платформи, дистанційні курси, інтерактивні навчальні ресурси. Це особливо актуально для невеликих громад з обмеженими ресурсами. Органи державної влади, зокрема Міністерство юстиції, мають сприяти запровадженню системної програми підвищення кваліфікації юридичних працівників ОМС на державному рівні.

Отже, систематичне підвищення кваліфікації юридичних працівників не лише сприяє підвищенню ефективності участі ОМС у цивільних правовідносинах, а й формує передумови правової стійкості територіальних громад, їхньої здатності до правового самозахисту та активного залучення до договірних і судових відносин, що є основою якісного публічного управління на місцях [6].

Висновки. Юридична служба органів місцевого самоврядування (ОМС) виступає ключовим елементом у механізмі реалізації та захисту прав та законних інтересів територіальних громад у сфері цивільних правовідносин. У сучасних умовах децентралізації, зростання правового навантаження на органи місцевої влади, розширення кола договірних, майнових, процесуальних зобов'язань, роль юридичної служби суттєво зростає. Вона не лише забезпечує правовий супровід діяльності ОМС, а й виконує функцію інституційного посередника у взаємодії з іншими суб'єктами права – державними органами, судовими установами, приватними особами та організаціями.

Разом із тим, ефективне функціонування юридичних служб потребує комплексного удосконалення. Насамперед йдеться про оновлення та деталізацію нормативно-правової бази, яка регламентує правовий статус, повноваження та відповідальність юридичних підрозділів ОМС. Нині чинні положення здебільшого мають загальний характер і не відображають особливостей участі юридичних служб у цивільних правовідносинах, зокрема у справах щодо управління комунальним майном, договірної діяльності, представництва у судах, врегулювання спорів за участю громади тощо. Необхідним є закріплення процедурних стандартів правового аналізу, оцінки правових ризиків, участі у переговорах та досудовому врегулюванні спорів.

Окрему увагу слід приділити підвищенню професійного рівня юридичних кадрів. Сучасна правова реальність вимагає від працівників юридичних служб не лише ґрунтовних знань у сфері матеріального і процесуального права, а й володіння навичками альтернативного вирішення спорів, цифровими інструментами юридичного аналізу, вміння ефективно комунікувати з різними заці-

кавленими сторонами. Запровадження системи безперервного навчання, участь у професійних тренінгах, юридичних форумах, взаємодія з науково-освітніми установами є важливою умовою зміцнення інституційної спроможності юридичної служби.

У підсумку, посилення ролі юридичної служби ОМС як учасника цивільних правовідносин передбачає не

лише її інтеграцію в систему публічного управління, але й трансформацію у професійно мобільну, нормативно врегульовану та організаційно підтримувану структуру, здатну ефективно діяти в інтересах громади, що забезпечить правову стабільність місцевого самоврядування, зменшить ризики правових конфліктів і сприятиме сталому розвитку територій.

ЛІТЕРАТУРА

1. Загальна декларація прав людини: Документ від 10.12.1948 № 995_015-BP. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015
2. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
3. Власенко В.П. Суб'єкти публічного права: інтерпретаційні аспекти нормативних положень міжнародних правових актів та законодавства України. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*, 2023. Серія ПРАВО. Випуск 78: частина 1. С.14-19
4. Чижмарь К.І. Науково-практичний коментар Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». К., 2019. 400 с.
5. Лєгеза Ю.О. Свобода та розумність як правові цінності сучасного цифрового європейського суспільства. *Law. State. Technology*. 2024. № 3. С. 9–13
6. Запара А.Є., Лєгеза Ю.О. Система інформаційних компетентностей публічних службовців. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2023. Випуск 2. С. 32-35