

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРАВОЗАСТОСОВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЮРИДИЧНИХ СЛУЖБ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

### ADMINISTRATIVE AND LEGAL ANALYSIS OF THE EFFECTIVENESS OF LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES OF LEGAL SERVICES OF TERRITORIAL COMMUNITIES

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 є адміністративно-правовий аналіз ефективності правозастосовної діяльності юридичних служб територіальних громад. Визначено, що ефективність діяльності юридичних служб в органах місцевого самоврядування (ОМС) має вирішальне значення для забезпечення законності, стабільності та прозорості управлінських рішень на місцевому рівні. Підкреслено, що система оцінювання цієї діяльності повинна спиратися на чітко визначені критерії – результативність, продуктивність, якість правового супроводу та інституційну спроможність. Визначені критерії є тим необхідним базисом, що дозволяє об'єктивно визначити, наскільки діяльність юридичних підрозділів ОМС відповідає потребам територіальної громади, викликам зовнішнього середовища та вимогам законодавства. Встановлено, що результативність дозволяє оцінити досягнення цілей правового супроводу, таких як захист прав та інтересів громади, мінімізація юридичних ризиків, забезпечення легітимності прийнятих рішень. Зазначено, що продуктивність демонструє співвідношення ресурсів і отриманого результату, а якість правового супроводу відображає глибину правового аналізу, превентивну ефективність дій юридичної служби та її здатність адекватно реагувати на правові виклики. Підкреслено, що інституційна спроможність підрозділів, у свою чергу, показує їхню адаптивність, кадровий потенціал, готовність до впровадження нових інструментів правового захисту, цифрових технологій та міжнародних стандартів. Зроблено висновок, що за умови інтеграції системного оцінювання ефективності юридичних служб до загальної управлінської політики ОМС можливе створення високопрофесійної, компетентної та відповідальної структури, яка забезпечуватиме не лише правовий супровід, а й стратегічний правовий розвиток територіальної громади в умовах сучасних викликів.

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

The purpose of the scientific article is an administrative and legal analysis of the effectiveness of law enforcement activities of legal services of territorial communities. It is determined that the effectiveness of legal services in local government bodies (LGBs) is crucial for ensuring the legality, stability and transparency of management decisions at the local level. It is emphasized that the system for assessing this activity should be based on clearly defined criteria - effectiveness, productivity, quality of legal support and institutional capacity. The defined criteria are the necessary basis that allows us to objectively determine how much the activities of legal departments of local governments meet the needs of the territorial community, the challenges of the external environment and the requirements of the law. It is established that effectiveness allows us to assess the achievement of the goals of legal support, such as protecting the rights and interests of the community, minimizing legal risks, ensuring the legitimacy of decisions made. It is noted that productivity demonstrates the ratio of resources and the result obtained, and the quality of legal support reflects the depth of legal analysis, the preventive effectiveness of the legal service and its ability to adequately respond to legal challenges. It is emphasized that the institutional capacity of the units, in turn, shows their adaptability, human resources potential, readiness to implement new legal protection tools, digital technologies and international standards. It is concluded that if the systematic assessment of the effectiveness of legal services is integrated into the general management policy of local government, it is possible to create a highly professional, competent and responsible structure that will provide not only legal support, but also the strategic legal development of the territorial community in the face of modern challenges.

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

**Постановка проблеми.** У контексті трансформації державного управління, децентралізації та впровадження принципів належного врядування зростає роль юридичних служб органів місцевого самоврядування (ОМС) як ключових структур, що забезпечують законність управлінських рішень, правову захищеність територіальних громад і запобігання правовим конфліктам. Ефективність реалізації повноважень юридичних підрозділів безпосередньо впливає на якість адміністративних процедур, стабільність місцевої влади, рівень правової культури та довіру громадян до інститутів публічної влади.

Проте відсутність уніфікованих критеріїв оцінки діяльності юридичних служб, фрагментарність нормативного регулювання, розбіжності у кадровому забезпеченні та професійній компетентності працівників, а також різний рівень організації спроможності ОМС на практиці зумовлюють неоднорідність правового супроводу в територіальних громадах.

**Стан наукової розробки проблеми.** Проблематика ефективності правозастосовної діяльності юридичних служб в органах місцевого самоврядування (ОМС) розглядається на перетині кількох наукових галузей – адміністративного, муніципального, службового права, а також науки публічного управління. Проте в межах української адміністративно-правової доктрини цілісного і системного дослідження, присвяченого саме адміністративно-правовому аналізу ефективності діяльності юридичних підрозділів у територіальних громадах, досі не сформовано.

Певні аспекти проблеми висвітлювались у працях таких науковців, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, І.П. Голошніченко, О.П. Зайчук, М.П. Кучерявенко, Т.О. Коломоєць, Є.В. Курінний, Н.Б. Писаренко, В.К. Колпаков, Т.О. Карабін, Я.В. Лазур, які аналізували загальні засади організації та функціонування органів публічної влади, правові основи адміністративної діяльності, муніципального

управління, механізми забезпечення законності у публічному адмініструванні.

У межах спеціалізованих досліджень правової підтримки діяльності ОМС досить фрагментарно розглядаються питання повноважень юридичних служб, їх організаційної побудови, участі у правотворчій, нормопроектній, представницькій, антикорупційній, претензійно-позовній роботі. Зокрема, проблеми нормативного визначення правового статусу юридичних підрозділів аналізуються у працях Р.А. Калюжного, М.Ю. Віхляєва, О.В. Кузьменка. Питання ролі юридичних служб в системі забезпечення публічної правопорядності та у сфері надання адміністративних послуг розкривалися у публікаціях І.Г. Сушенка, Н.О. Глазунової.

Водночас відсутні комплексні роботи, які б поєднували питання оцінки ефективності юридичного супроводу в ОМС з адміністративно-правовими механізмами організації діяльності таких служб. Недостатньо розробленими залишаються питання: розробки критеріїв та індикаторів ефективності, оцінки впливу юридичної служби на якість управлінських рішень, практики участі юридичних підрозділів у адміністративному судочинстві та антикорупційній політиці на місцевому рівні.

Сучасна наукова думка вимагає оновлення методології аналізу ефективності правозастосовної діяльності юридичних служб ОМС в умовах децентралізації, цифровізації, воєнного стану. Зростає актуальність дослідження не лише нормативного, а й управлінського, процедурного та інституційного вимірів цієї діяльності.

Таким чином, стан наукової розробки проблеми свідчить про потребу у цілісному адміністративно-правовому дослідженні ефективності функціонування юридичних служб територіальних громад, з урахуванням як нормативних вимог, так і практик правозастосування, що зумовлює новизну та практичну значущість теми.

*Метою наукової статті є адміністративно-правовий аналіз ефективності правозастосовної діяльності юридичних служб територіальних громад.*

**Виклад основного матеріалу.** Оцінка ефективності юридичних служб у системі ОМС має опиратися на такі базові категорії: результативність – досягнення поставлених правових цілей; продуктивність – співвідношення витрачених ресурсів і отриманих правових результатів; якість правового супроводу – відповідність дій правовим нормам, обґрунтованість рішень, превенція юридичних ризиків; інституційна спроможність – здатність юридичного підрозділу реагувати на правові виклики в умовах динамічного середовища [1, с. 316-325]. Такі критерії мають бути інтегровані у систему управлінського контролю та внутрішнього моніторингу як обов'язковий елемент правової політики на місцевому рівні.

Оцінка ефективності діяльності юридичних служб у системі органів місцевого самоврядування є складовою частиною загального процесу удосконалення публічного адміністрування на місцевому рівні. У контексті посилення правової держави, розширення функціональної автономії територіальних громад та впровадження європейських стандартів врядування, функціонування юридичних підрозділів повинно підлягати системному аналізу з метою визначення ступеня їх впливу на легітимність, правову визначеність та ефективність рішень органів місцевого самоврядування.

Сутність оцінки ефективності полягає у вимірюванні ступеня досягнення юридичними службами поставлених перед ними цілей і завдань відповідно до правових норм, стратегічних орієнтирів муніципального розвитку, а також соціальних очікувань населення громади. Визначення відповідних критеріїв такої оцінки має базуватися на чотирьох ключових категоріях: результативності, продуктивності, якості правового супроводу та інституційної спроможності.

Під результативністю у цьому контексті слід розуміти досягнення конкретних правових цілей, визначених органами місцевого самоврядування: належне правове супроводження рішень, мінімізація випадків судового оскарження, забезпечення відповідності регуляторних актів вимогам чинного законодавства. Результативність також можна вимірювати через статистику позитивних судових рішень на користь ОМС, зменшення юридичних конфліктів, які виникають у межах діяльності територіальної громади, та обсяг реалізованих антикорупційних заходів.

Продуктивність юридичної служби – це співвідношення між витраченими ресурсами (кадровими, фінансовими, часовими) та досягнутими результатами. Даний критерій дає змогу оцінити економічну ефективність діяльності підрозділу: наскільки раціонально організована його структура, чи оптимізовані процеси підготовки правових висновків, участі в судових процесах, здійснення експертизи проєктів нормативних актів. У межах цього показника може також розглядатися питання цифровізації юридичних процедур, використання електронних правових баз даних, систем автоматизації документообігу [2].

Якість правового супроводу виступає критично важливим показником ефективності юридичної служби. Вона визначається, насамперед, відповідністю дій юристів законодавству, обґрунтованістю та своєчасністю наданих правових висновків, превентивним характером заходів із правового захисту та мінімізацією юридичних ризиків. Додатковими індикаторами є якість антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, правильність і повнота внутрішніх консультацій, а також рівень довіри до юридичної служби з боку керівництва ОМС та зовнішніх партнерів [3].

Інституційна спроможність юридичних підрозділів розкриває здатність реагувати на правові виклики в умовах динамічного середовища, зокрема змін законодавства, виникнення нових соціально-політичних ризиків, цифрових трансформацій або умов воєнного стану. Інституційна спроможність включає організаційну сталість, наявність кваліфікованих кадрів, можливості для навчання та професійного розвитку, функціональну гнучкість, якість внутрішньої комунікації та взаємодії з іншими структурними одиницями ОМС. У цьому контексті доцільним є оцінювання участі юридичної служби у розробці стратегічних документів, плануванні правових реформ, адаптації місцевих нормативних актів до змін національного та міжнародного права.

Зазначені критерії оцінювання ефективності мають бути інтегровані у систему управлінського контролю та внутрішнього моніторингу діяльності ОМС. Це передбачає впровадження системи періодичного аудиту діяльності юридичних служб, розробку методик внутрішнього оцінювання (self-assessment), запровадження звітності за показниками результативності та продуктивності, а також залучення незалежних експертів або громадськості до оцінки якості правового супроводу.

Запровадження об'єктивних стандартів оцінювання юридичних служб дає змогу покращити якість прийняття управлінських рішень, зменшити ризики правових помилок, підвищити відповідальність посадових осіб за правові наслідки своєї діяльності. У перспективі це створює передумови для правового зміцнення місцевої демократії, сталого розвитку громад та підвищення довіри до публічної влади.

Таким чином, оцінка ефективності діяльності юридичних служб у системі органів місцевого самоврядування є важливим інструментом правового забезпечення якості публічного управління. Вона має ґрунтуватися на комплексному аналізі результативності, продуктивності, якості та інституційної спроможності, що дозволяє здійснювати стратегічне планування розвитку юридичної інфраструктури на місцевому рівні. Систематичне вдосконалення

підходів до оцінювання, їх нормативна регламентація та практична реалізація сприятимуть зміцненню правової державності та ефективному функціонуванню місцевого самоврядування в Україні [4].

На сьогоднішнє правове забезпечення в ОМС охоплює такі ключові сфери: юридичний супровід управлінських рішень (висновки, правові позиції, консультації); представництво в судах; підготовка проєктів нормативно-правових актів; участь у закупівлях, реалізації інвестиційних проєктів; контроль за дотриманням антикорупційного законодавства.

Водночас практика свідчить, що: у значній кількості громад юридична служба виконує лише мінімальний перелік функцій; не проводиться системна робота щодо стандартизації документів, процедур, попередження юридичних ризиків; виникають труднощі з адаптацією правозастосування до умов воєнного стану, цифровізації, змін законодавства [5].

Запровадження системного моніторингу ефективності діяльності юридичних служб ОМС потребує розробки низки методичних інструментів, серед яких: система показників ефективності: кількість правових висновків, якість рішень, що не були скасовані в судовому порядку; ступінь участі в проєктах нормативно-правових актів; анкетування керівників структурних підрозділів ОМС: як оцінюється якість юридичного супроводу; аудит правового супроводу: перевірка відповідності прийнятих актів вимогам законодавства; оцінювання участі в запобіганні судовим спорам: кількість попереджень правових порушень.

Використання таких індикаторів дозволяє уникнути суб'єктивізму та підвищити якість управлінських рішень щодо організації роботи правових служб.

Серед бар'єрів ефективної реалізації повноважень юридичних служб ОМС варто виокремити: відсутність окремого закону про юридичну службу в ОМС; нерівномірність професійної підготовки кадрів; низьку мотивацію та високе навантаження; недостатність методичних рекомендацій з боку центральних органів виконавчої влади.

До перспектив удосконалення належить: прийняття законодавчого акта про правовий статус юридичної служби ОМС; запровадження єдиного кваліфікаційного стандарту та підвищення кваліфікації; інтеграція IT-рішень для моніторингу, аналізу та прогнозування юридичних ризиків; створення єдиної професійної спільноти для обміну досвідом, уніфікації практик та формування етичних стандартів.

Юридичні служби органів місцевого самоврядування

є фундаментальним інструментом забезпечення законності та правової стабільності в публічному управлінні на місцевому рівні. Їх ефективність має оцінюватися не лише за формальними ознаками, але й за результатами впливу на якість публічної політики, рівень правової культури, обсяг правових ризиків, яких вдалося уникнути [6; 7].

Визначальним є впровадження об'єктивних та релевантних підходів до оцінювання ефективності юридичного супроводу в ОМС, з урахуванням динаміки правового середовища та інституційних викликів, що дозволить дозволити не лише покращити управлінську спроможність громад, але й підвищити авторитет місцевої влади в очах громадян.

**Висновок.** Узагальнюючи проведений аналіз, можна дійти висновку, що ефективність діяльності юридичних служб в органах місцевого самоврядування (ОМС) має вирішальне значення для забезпечення законності, стабільності та прозорості управлінських рішень на місцевому рівні. Система оцінювання цієї діяльності повинна спиратися на чітко визначені критерії – результативність, продуктивність, якість правового супроводу та інституційну спроможність. Саме через ці параметри можна об'єктивно визначити, наскільки діяльність юридичних підрозділів відповідає потребам територіальної громади, викликам зовнішнього середовища та вимогам законодавства.

Результативність дозволяє оцінити досягнення цілей правового супроводу, таких як захист прав та інтересів громади, мінімізація юридичних ризиків, забезпечення легітимності прийнятих рішень. Продуктивність демонструє співвідношення ресурсів і отриманого результату, а якість правового супроводу відображає глибину правового аналізу, превентивну ефективність дій юридичної служби та її здатність адекватно реагувати на правові виклики.

Інституційна спроможність підрозділів, у свою чергу, показує їхню адаптивність, кадровий потенціал, готовність до впровадження нових інструментів правового захисту, цифрових технологій та міжнародних стандартів.

Таким чином, лише за умов інтеграції системного оцінювання ефективності юридичних служб до загальної управлінської політики ОМС можливе створення високопрофесійної, компетентної та відповідальної структури, яка забезпечуватиме не лише правовий супровід, а й стратегічний правовий розвиток територіальної громади в умовах сучасних викликів.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Болокан І. В. Реалізація норм адміністративного права: проблемні питання теорії та практики: дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2017. 559 с.
2. Гливіка А. О. Функції місцевого самоврядування в умовах трансформації політичної системи України. *Актуальні проблеми політики*. 2016. Вип. 58. С. 180-189. URL: [http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/8866/Hlyvka%20APP\\_58-18.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/8866/Hlyvka%20APP_58-18.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
3. Долгополов А. М. Організація юридичної служби на підприємствах: конспект лекцій. К.: МАУП, 2000. 72 с.
4. Заболотний А. Спроможність юридичних служб органів державної влади: чому це важливо. URL: <https://uplan.org.ua/spromozhnist-iurydychnykh-sluzhb-derzhavnykh-orhaniv-chomu-tse-vazhlyvo/>
5. Коваленко В. В. Місце юридичної служби в системі органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2012. Випуск 20. Частина 1. Том 1. С. 154-157.
6. Лєгеа Ю. О. Методи публічного управління: адміністративно-правовий аспект. *Law. State. Technology*. 2021. Вип. 2. С. 25-30
7. Лєгеа Ю. О. Функції держави як зміст її сутності. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 2. С. 68-75