

КОЛПАКОВ В. К.,

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри конституційного
та адміністративного права
(Запорізький національний університет)

КУРІННИЙ Є. В.,

доктор юридичних наук, 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)

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.5.109>

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ЮРИДИЧНИХ СЛУЖБ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Метою наукової статті є визначення правових засад організації та функціонування юридичних служб органів місцевого самоврядування в Україні. З'ясовано, що Конституція України закріплює положення про те, що в державі визнається і гарантується місцеве самоврядування, що означає, що існування та функціонування відповідних органів публічної влади охороняється на найвищому правовому рівні. Визначено, що органи державної влади і місцевого самоврядування, а також їхні посадові особи, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Зроблено висновок, що принцип законності суворо регламентує діяльність органів місцевого самоврядування, обмежуючи її рамками визначених законом повноважень. Акцентовано, що важливо визначити ключові суспільні цінності та орієнтири, що формують зміст і основні вектори соціальних змін. Підкреслено, що особливої ваги набуває формування базових суспільних цінностей у контексті правового супроводу розвитку громадянського суспільства, що покликаний забезпечувати гармонію між особистими та колективними інтересами, а також має підтримуватися баланс у взаємодії територіальної громади з окремими підрозділами місцевої влади, зокрема їхніми юридичними службами. Зроблено висновок, що в сучасних умовах трансформації системи публічного управління в Україні, юридичні служби органів місцевого самоврядування (ОМС) відіграють ключову роль у забезпеченні законності, правової визначеності управлінських рішень, захисту прав територіальних громад, а також у реалізації принципу верховенства права на місцевому рівні. Визначено, що удосконалення правових засад діяльності юридичних служб потребує системного підходу, який має включати: прийняття окремого спеціального



закону про юридичну службу в ОМС; розробку типових положень про юридичні підрозділи; формування єдиних стандартів кваліфікації та етики фахівців; створення системи постійного професійного розвитку та інструментів моніторингу ефективності їх роботи.

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

Kolpakov V. K., Kurinnyi Ye. V., Yevtushenko D. S. Legal principles of organization and functioning of legal services of local self-government bodies in Ukraine

The purpose of the scientific article is to determine the legal principles of organization and functioning of legal services of local self-government bodies in Ukraine. It is clarified that the Constitution of Ukraine enshrines the provision that local self-government is recognized and guaranteed in the state, which means that the existence and functioning of the relevant public authorities is protected at the highest legal level. It is determined that state authorities and local self-government bodies, as well as their officials, are obliged to act only on the basis, within the limits of their powers and in the manner provided for by the Constitution and laws of Ukraine. It is concluded that the principle of legality strictly regulates the activities of local self-government bodies, limiting it to the framework of powers defined by law. It is emphasized that it is important to determine the key social values and guidelines that shape the content and main vectors of social change. It is emphasized that the formation of basic social values in the context of legal support for the development of civil society, which is designed to ensure harmony between personal and collective interests, is of particular importance, and a balance must be maintained in the interaction of the territorial community with individual units of local government, in particular their legal services. It is concluded that in the current conditions of the transformation of the public administration system in Ukraine, legal services of local self-government bodies (LSGs) play a key role in ensuring the legality, legal certainty of administrative decisions, protection of the rights of territorial communities, as well as in the implementation of the principle of the rule of law at the local level. It is determined that improving the legal foundations of the activities of legal services requires a systemic approach, which should include: adoption of a separate special law on the legal service in local governments; development of standard provisions on legal units; formation of unified standards of qualification and ethics of specialists; creation of a system of continuous professional development and tools for monitoring the effectiveness of their work.

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

Постановка проблеми. У сучасних умовах посилення правової відповідальності органів місцевої влади, зростання значення нормопроєктної роботи, управління юридичними ризиками, а також участі ОМС у цивільно-правових, адміністративних та господарських правовідносинах, підвищуються вимоги до професійності та ефективності діяльності юридичних служб. Разом із тим, в Україні відсутній спеціальний закон або уніфіковане підзаконне регулювання, що визначало б організаційно-правові засади функціонування таких служб, чітко окреслювало їх повноваження, внутрішню структуру, підзвітність та взаємодію з іншими підрозділами місцевої влади.



Брак належного нормативного підґрунтя, фрагментарність чинного законодавства, дублювання функцій, відсутність єдиних кваліфікаційних стандартів для фахівців юридичних служб та слабкий інституційний контроль за якістю правового супроводу – все це створює загрози правовій визначеності управлінських процесів та знижує рівень правової безпеки в громадах.

Актуальність теми зростає також у зв'язку з євроінтеграційними процесами та потребою гармонізації української системи місцевого управління з європейськими стандартами, зокрема в частині забезпечення верховенства права, правової обґрунтованості рішень, дотримання процедурних гарантій прав громадян.

Таким чином, наукове осмислення правових засад організації та функціонування юридичних служб в ОМС має не лише практичне, а й стратегічне значення для розвитку інституційної спроможності місцевої влади, зміцнення правової держави та реалізації публічної політики на локальному рівні.

Стан наукової розробки проблеми визначення правових засад організації та функціонування юридичних служб органів місцевого самоврядування в Україні свідчить про наявність певної фрагментарності, неповної систематизації та обмеженості теоретико-методологічного опрацювання цієї тематики в юридичній науці. Попри те, що окремі аспекти функціонування юридичних підрозділів органів публічної влади досліджувались у межах теорії держави і права, адміністративного, муніципального, службового та конституційного права, комплексного підходу до вивчення саме інституційної природи, правового статусу, функцій і завдань юридичних служб органів місцевого самоврядування досі не сформовано.

У працях вітчизняних науковців – В.Б. Авер'янова, Т.О. Коломоєць, Ю.П. Битяка, О.В. Кузьменка, М.П. Кучерявенка, Є.В. Курінного, Н.Б. Писаренко, Я.В. Лазур та інших – розглядалися загальні питання правового статусу службовців, правової природи місцевого самоврядування, адміністративного регулювання публічної служби, проте без акценту на спеціалізовану юридичну службу як інституцію в системі ОМС.

Наразі в науковій доктрині немає усталеного визначення юридичної служби в системі місцевого самоврядування, відсутня узгоджена класифікація її функцій та типологізація моделей організації її діяльності залежно від рівня ОМС. Також обмежено досліджені питання інституційної підзвітності, кадрового забезпечення, форм взаємодії з виконавчими структурами та правоохоронними органами, внутрішньої правової експертизи і превенції юридичних ризиків.

В окремих роботах, присвячених управлінським аспектам місцевого самоврядування, піднімається тема правового супроводу муніципального управління, однак здебільшого вона подається в контексті практичних аспектів або обмежується прикладним аналізом.

Таким чином, незважаючи на наявність загального теоретичного фундаменту щодо місцевого самоврядування як інституту публічного права, на сьогодні відсутня чітка доктринальна концепція юридичної служби в ОМС, що актуалізує потребу у спеціалізованому дослідженні, спрямованому на формулювання правових засад організації та функціонування юридичних служб територіальних громад як важливої складової системи публічного управління в Україні.

Метою наукової статті є визначення правових засад організації та функціонування юридичних служб органів місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Згідно з чинним законодавством України, а також з урахуванням поточних умов функціонування державного управління, особливої актуальності набуває дослідження процедурних аспектів реалізації регуляторної політики в умовах воєнного стану, що зумовлено необхідністю підвищення ефективності управління територіальним розвитком, адаптації правозастосовної практики до нових викликів та загроз, а також забезпечення стабільності нормативного середовища для органів місцевого самоврядування.

Слід підкреслити, що нормативно-правова база, яка регламентує організацію та діяльність юридичних служб органів місцевого самоврядування, є багаторівневою та комплексною, що охоплює: конституційні норми, що визначають загальні засади місцевого



самоврядування; спеціалізоване законодавство, зокрема Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [2], «Про державну регуляторну політику у сфері господарської діяльності» [3] тощо; нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, що деталізують механізми функціонування юридичних служб; локальні акти органів місцевого самоврядування, які визначають конкретну структуру, компетенції та процедури роботи юридичних підрозділів.

У сукупності зазначені джерела утворюють нормативний фундамент для забезпечення законності в діяльності територіальних громад, реалізації принципу правової визначеності та правової стабільності, а також запобігання зловживанням у процесі ухвалення рішень на місцевому рівні. Саме юридичні служби, спираючись на відповідну базу, виконують ключову роль правового арбітра у відносинах між органами публічної влади та громадянами, особливо в умовах надзвичайного правового режиму.

Аналізуючи системи оптимального правового регулювання діяльності місцевого самоврядування, доцільно акцентувати увагу на інституційному досвіді країн Європейського Союзу, де сформовано комплексні, стабільні та ефективні правові механізми, які забезпечують реалізацію принципів субсидіарності, участі громадян та публічної відповідальності на локальному рівні. Європейська правова традиція визнає органи місцевого самоврядування не лише як адміністративну підсистему, а як інституції, що наближені до потреб людини, виступаючи носіями делегованих та власних повноважень із самостійною юридичною відповідальністю.

В умовах поступової інтеграції України до європейського правового простору, важливо переорієнтовувати національну модель правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування відповідно до кращих практик європейських країн. Зокрема, увага має бути зосереджена на нормативному врегулюванні механізмів правової підтримки рішень місцевої влади, чіткої фіксації статусу юридичних підрозділів, механізмів правової експертизи, запобігання правовим ризикам, участі у розробці локальних нормативних актів, а також системі звітності та контролю.

Людиноцентричний підхід у системі правового регулювання означає, що головним об'єктом нормативного впливу та інституційного супроводу є не формальна структура, а людина – мешканець територіальної громади, що вимагає від органів місцевого самоврядування чутливості до потреб громади, прозорості процедур, правової передбачуваності та здатності до ефективного правозастосування, орієнтованого на інтереси особи [4].

У цьому контексті актуальним є впровадження механізмів оцінки якості правового обслуговування, стандартів етичної поведінки юристів місцевих рад, програм підвищення кваліфікації юридичних кадрів та цифрових рішень для правового моніторингу. Така переорієнтація на людиноцентризм є не лише вимогою часу, а й ключовим чинником легітимності публічного управління та довіри до органів місцевої влади [5].

Аналіз наукових підходів до правового забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування дозволяє виокремити ключову роль фінансової спроможності територіальних громад як визначального чинника реалізації їхніх функцій. У працях низки вітчизняних і зарубіжних дослідників наголошується, що стабільна та ефективна реалізація повноважень органів місцевого самоврядування значною мірою залежить від належного фінансового підґрунтя, що вимагає існування дієвих правових механізмів фінансового регулювання на місцевому рівні.

До таких механізмів передусім слід віднести законодавче визначення розмежування повноважень між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у сфері бюджетного планування, міжбюджетних трансфертів і адміністрування місцевих податків та зборів, що створює основу для фінансової автономії громад, дає змогу формувати власні ресурси та спрямовувати їх на пріоритетні напрями соціально-економічного розвитку.

Важливе значення також мають правові засоби стимулювання підприємницької активності в межах територіальної громади. Серед них – встановлення преференцій для суб'єктів



малого і середнього бізнесу, запровадження прозорих процедур взаємодії бізнесу з місцевою владою, а також нормативне забезпечення участі приватного капіталу у реалізації місцевих інфраструктурних та соціальних проєктів на умовах державно-приватного партнерства [6].

Окрему роль відіграють правові інструменти взаємодії органів місцевого самоврядування з міжнародними донорами та фінансовими інституціями, що стосується як реалізації технічної допомоги, так і впровадження інвестиційних проєктів за участю міжнародних організацій. Успішне функціонування таких механізмів потребує належної регламентації процедур укладення міжнародних договорів, контролю за цільовим використанням коштів та забезпечення прозорості звітності.

У межах фінансового забезпечення надзвичайної ваги набуває правове регулювання системи оподаткування на місцевому рівні. Забезпечення ефективного використання податкових надходжень передбачає не лише правильне адміністрування податків, а й нормативну підтримку використання цих коштів для стимулювання місцевого розвитку, підтримки підприємництва та реалізації муніципальних програм.

Правові засади залучення інвестицій на рівні територіальних громад потребують також нормативного закріплення механізмів оцінки інвестиційної привабливості, впровадження інвестиційних паспортів громад, створення пільгових умов для стратегічних інвесторів та підвищення правової визначеності у сфері захисту прав інвесторів.

Крім того, ключовим елементом фінансової діяльності ОМС є врегулювання питань кредитування. Правове регулювання кредитних відносин, зокрема можливостей для отримання позик під гарантії місцевих бюджетів, формування муніципальних фондів розвитку, а також механізмів контролю за борговими зобов'язаннями, що є важливим компонентом стратегії сталого місцевого фінансового управління.

Таким чином, фінансово-правова основа функціонування місцевого самоврядування в Україні має бути комплексною, збалансованою та динамічно адаптованою до умов соціально-економічних трансформацій, децентралізації, євроінтеграції та сучасних викликів, включаючи воєнний стан і постконфліктне відновлення територій.

Реалізація місцевого самоврядування передбачає не лише наділення його органів відповідними правами (повноваженнями), але й їхню спроможність ефективно розв'язувати питання місцевого значення, що стосуються територіальної громади. З огляду на сучасні підходи до публічного управління, головним результатом діяльності органів місцевого самоврядування є задоволення потреб та інтересів населення. Таким чином, ефективність місцевого самоврядування вимірюється ступенем задоволення запитів і інтересів громади.

Конституція України закріплює положення про те, що в державі визнається і гарантується місцеве самоврядування [7], що означає, що існування та функціонування відповідних органів публічної влади охороняється на найвищому правовому рівні. Крім того, частина друга статті 19 Конституції України чітко визначає, що органи державної влади і місцевого самоврядування, а також їхні посадові особи, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [7]. Таким чином, принцип законності суворо регламентує діяльність органів місцевого самоврядування, обмежуючи її рамками визначених законом повноважень. Важливо визначити ключові суспільні цінності та орієнтири, що формують зміст і основні вектори соціальних змін. Особливої ваги набуває формування базових суспільних цінностей у контексті правового супроводу розвитку громадянського суспільства. Відповідний ціннісний базис правовий забезпечувати гармонію між особистими та колективними інтересами. Крім того, має підтримуватися баланс у взаємодії територіальної громади з окремими підрозділами місцевої влади, зокрема їхніми юридичними службами.

Висновок. У сучасних умовах трансформації системи публічного управління в Україні, юридичні служби органів місцевого самоврядування (ОМС) відіграють ключову роль у забезпеченні законності, правової визначеності управлінських рішень, захисту прав територіальних громад, а також у реалізації принципу верховенства права на місцевому рівні. Результати дослідження свідчать про те, що правові засади організації та функціонування



таких служб наразі залишаються недостатньо унормованими, фрагментарними та часто не адаптованими до умов децентралізації, воєнного стану та цифровізації управління.

Аналіз нормативно-правової бази вказує на відсутність єдиного спеціального закону, який би комплексно врегульовував статус, структуру, повноваження, функціональні обов'язки та механізми взаємодії юридичних підрозділів ОМС з іншими суб'єктами публічного управління. Такий стан правового регулювання знижує ефективність правового супроводу діяльності місцевих рад, обмежує професійний розвиток фахівців та спричиняє правову невизначеність в адміністративно-правовій сфері місцевого самоврядування.

Удосконалення правових засад діяльності юридичних служб потребує системного підходу, який має включати: прийняття окремого спеціального закону про юридичну службу в ОМС; розробку типових положень про юридичні підрозділи; формування єдиних стандартів кваліфікації та етики фахівців; створення системи постійного професійного розвитку та інструментів моніторингу ефективності їх роботи.

Таким чином, ефективне правове регулювання юридичних служб у системі місцевого самоврядування є необхідною умовою зміцнення правової держави, підвищення якості публічного адміністрування та утвердження демократичних інститутів на локальному рівні.

Література:

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997
2. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>
3. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 року № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>
4. Mishyna N. Decentralization: European court of human rights' judgements implementation. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2023. Т. 32. С. 94-99
5. Leheza Yu.O. Public environmental funds as a source of the formation of local budgets of Ukraine. *Legal scientific electronic journal*. 2022. №7. P. 522-524
6. Onofrei, M. and Oprea, F. Fiscal Decentralisation and Self-Government Practices: Southern versus Eastern Periphery of the European Union, Pascariu, G.C. and Duarte, M.A.P.D.S. (Ed.) *Core-Periphery Patterns Across the European Union*, Emerald Publishing Limited, Bingley, pp. 251-289. 2017. <https://doi.org/10.1108/978-1-78714-495-820171009>
7. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>

