

**ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ЗЛОМИНОГА ВАЛЕРІЙ МИХАЙЛОВИЧ

УДК 342.9

ДИСЕРТАЦІЯ

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВА СТРУКТУРА ТА ФУНКЦІОНАЛЬНЕ
ПРИЗНАЧЕННЯ ЮРИДИЧНОЇ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ:
ТЕОРІЯ, ДОСВІД ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ**

Подається на здобуття наукового ступеня **доктора філософії**

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ В.М. Зломинога

Науковий керівник – **Коломоєць Тетяна Олександрівна**,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
заслужений юрист України

АНОТАЦІЯ

Зломинога В.М. Організаційно-правова структура та функціональне призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування в Україні: теорія, досвід та перспективи вдосконалення. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття освітньо-наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». – Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2025.

У дисертації проведено комплексне наукове дослідження організаційно-правової структури та функціонального призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших у національній юриспруденції комплексних наукових досліджень, присвячених здійсненню характеристики організаційно-правової структури діяльності юридичної служби в органах місцевого врядування. У результаті дослідження сформульовано низку нових наукових положень, рекомендацій і висновків, зокрема:

уперше:

– аргументовано, що задля забезпечення інституційної спроможності ЮС ОМС є доцільним: законодавче визначення статусу юридичної служби як незалежного підрозділу в структурі органу влади; надання службам повноважень, зокрема права ініціювати перегляд рішень у разі їхньої правової сумнівності; впровадження процедур професійної атестації, підвищення кваліфікації, а також етичного контролю юрисконсультів ОМСВ; розроблення стандартів взаємодії юридичних підрозділів із зовнішніми правоохоронними, наглядовими та судовими органами.

– обґрунтовано доцільність розробки Типового положення про юридичну службу в органах місцевого самоврядування, яке буде затверджено Кабінетом Міністрів України та формалізує питання діяльності юридичної

служби в органах місцевого самоврядування в мирний час та окреслить особливості такої роботи під час дії воєнного стану;

– визначено за доцільне розширити розуміння функціонального призначення юридичних служб органів місцевого самоврядування, що з врахуванням їх територіальної доступності здатні забезпечити реалізацію завдань із надання безоплатної первинної правничої допомоги населенню регіону, потреба в отриманні якої актуалізується в умовах воєнного стану та в умовах повоєнної відбудови;

удосконалено:

– науково-теоретичні положення щодо принципів організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування, які класифіковано на загальні та спеціальні, що дає змогу не лише систематизувати підходи до організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування, але й забезпечити ефективне функціонування цих структур у динамічному правовому середовищі місцевого самоврядування;

– визначення положень щодо функціонального призначення юридичної служби, яке не обмежується лише технічним виконанням правових завдань, а має стратегічне значення для формування ефективної, демократичної та правової системи місцевого самоврядування, а їх належна реалізація сприяє зміцненню правового порядку, підвищенню правової культури посадових осіб та правовому захисту інтересів територіальної громади;

– наукові підходи до класифікації повноважень юридичних служб органів місцевого самоврядування, що здійснюються у правових (прийняття адміністративних актів (рішень); укладення різних видів договорів (господарсько-правових, цивільно-правових, адміністративних); вчинення інших юридично значимих дій) та організаційно-управлінських формах (інституційні дії та оперативно-господарські функції);

набули подальшого розвитку:

– аналіз практики діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування, що дозволив засвідчити, що в багатьох випадках вони виконують переважно консультативну або адміністративно-супровідну функцію, тоді як їхній потенціал у сфері правотворчості, стратегічного аналізу, правової освіти та виховання, а також правового моніторингу використовується недостатньо, що обмежує їхню роль як повноцінного суб'єкта правозабезпечення на місцевому рівні.

– аргументація доцільності внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції», до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також до Постанови Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 р. № 1040 «Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади».

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес та можуть бути використані в таких напрямках: науково-дослідній діяльності – висновки та пропозиції щодо встановлення організаційно-правової структури діяльності юридичної служби в органах місцевого врядування; правотворчій діяльності – у процесі підготовки пропозицій щодо внесення змін до чинного законодавства України щодо забезпечення ефективності організаційно-правової структури діяльності юридичної служби в органах місцевого врядування; правозастосовній діяльності – для вдосконалення напрямів організаційно-правової структури діяльності юридичної служби в органах місцевого врядування; навчальному процесі – під час викладання студентам закладів вищої освіти дисциплін «Адміністративне право», «Службове право», «Муніципальне право» у процесі підготовки підрозділів підручників і навчальних посібників із відповідного навчального курсу, а також статей та наукових повідомлень.

Зроблено висновок, що в умовах законодавчої невизначеності компетенція юридичних служб ОМС формується переважно на основі аналогії закону, локального регулювання та практичної доцільності, що свідчить про необхідність: законодавчого врегулювання статусу юридичної служби в системі ОМС; розробки та затвердження Типового положення про юридичну службу органу місцевого самоврядування; забезпечення методичної та нормативної уніфікації підходів до правового супроводу діяльності ОМС на всій території України.

Повноваження ЮС ОМС можуть бути умовно поділено на такі групи: організаційно-управлінські; нормотворчі; представницькі; контрольно-наглядові; інформаційно-просвітницькі.

Визначено, що підвищенню ефективності із здійснення інформаційно-просвітницьких повноважень ЮС ОМС сприятиме налагодження її взаємодії з закладами освіти та молодіжними організаціями, що передбачає їх залучення до участі у заходах з правової освіти школярів, студентів, молоді; підтримки ініціатив, спрямованих на формування активного громадянства та правової свідомості, наданні роз'яснень рішень ОМС для громадян, що дозволить на належному рівні забезпечення доступності розуміння нормативно-правових актів ради та виконавчих органів, а також проведення інформаційних кампаній з роз'ясненням нових рішень, які впливають на життя громади (наприклад, тарифна політика, реєстрація майна, порядок подання звернень тощо).

Ключові слова: адміністративний орган, адміністративно-судочинні відносини, децентралізація, нормативно-правове регулювання, органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, представництво, принцип, публічний інтерес, публічні закупівлі, публічні фінанси, цифрове суспільство, цифровізація, юридична служба.

SUMMARY

Zlomynoga V.M. The Organisational-Legal Structure and Functional Role of Legal Services in Local Self-Government Bodies in Ukraine: Theory, Practice, and Prospects for Improvement. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

The dissertation for obtaining an educational-scientific degree of Doctor of Philosophy (PhD) in the specialty 081 “Law”. – Zaporizhzhia National University, Zaporizhzhia, 2025.

The dissertation conducts a comprehensive scientific study of the organizational and legal structure and functional purpose of the legal service in local self-government bodies in Ukraine.

The scientific novelty of the results obtained lies in the fact that the dissertation is one of the first in national jurisprudence of comprehensive scientific studies devoted to the implementation of the characteristics of the organizational and legal structure of the activities of the legal service in local government bodies. As a result of the study, a number of new scientific provisions, recommendations and conclusions were formulated, in particular:

firstly:

- it was argued that in order to ensure the institutional capacity of the legal service of local self-government bodies, it is advisable: to legislatively define the status of the legal service as an independent unit in the structure of the government body; to grant the services powers, in particular the right to initiate a review of decisions in case of their legal doubt; to introduce procedures for professional certification, advanced training, and ethical control of legal advisors of local self-government bodies; to develop standards for the interaction of legal departments with external law enforcement, supervisory and judicial bodies.

- the expediency of developing a Model Regulation on the Legal Service in Local Self-Government Bodies, which will be approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine and will formalize the issues of the activities of the legal service

in local self-government bodies in peacetime and outline the features of such work during martial law;

- it was determined to be appropriate to expand the understanding of the functional purpose of legal services of local government bodies, which, taking into account their territorial accessibility, are able to ensure the implementation of tasks to provide free primary legal assistance to the population of the region, the need for which is actualized in conditions of martial law and in conditions of post-war reconstruction;

improved:

- scientific and theoretical provisions on the principles of the organizational and legal structure of legal services in local self-government bodies, which are classified into general and special, which allows not only to systematize approaches to the organizational and legal structure of legal services in local self-government bodies, but also to ensure the effective functioning of these structures in the dynamic legal environment of local self-government;

- definition of provisions on the functional purpose of the legal service, which is not limited only to the technical implementation of legal tasks, but is of strategic importance for the formation of an effective, democratic and legal system of local self-government, and their proper implementation contributes to the strengthening of the legal order, the improvement of the legal culture of officials and the legal protection of the interests of the territorial community;

- scientific approaches to the classification of the powers of legal services of local government bodies, which are carried out in legal (adoption of administrative acts (decisions); conclusion of various types of contracts (economic, civil, administrative); performance of other legally significant actions) and organizational and managerial forms (institutional actions and operational and economic functions);

have been further developed:

- analysis of the practice of legal services of local government bodies, which allowed us to demonstrate that in many cases they perform mainly an advisory

or administrative and supporting function, while their potential in the field of lawmaking, strategic analysis, legal education and upbringing, as well as legal monitoring is insufficiently used, which limits their role as a full-fledged subject of law enforcement at the local level.

– argumentation of the expediency of making amendments to the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption”, to the Law of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine”, as well as to the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated November 26, 2008 No. 1040 “On Approval of the General Provisions on the Legal Service of a Ministry or Other Executive Body”.

The practical significance of the results obtained lies in the fact that they are of both scientific and theoretical and practical interest and can be used in the following areas: scientific and research activities – conclusions and proposals on establishing the organizational and legal structure of the activities of the legal service in local government bodies; legislative activities – in the process of preparing proposals on making amendments to the current legislation of Ukraine to ensure the effectiveness of the organizational and legal structure of the activities of the legal service in local government bodies; law enforcement activities - to improve the areas of the organizational and legal structure of the activities of the legal service in local government bodies; educational process – during teaching students of higher education institutions the disciplines “Administrative Law”, “Service Law”, “Municipal Law” in the process of preparing sections of textbooks and study guides for the relevant training course, as well as articles and scientific reports.

It was concluded that in conditions of legislative uncertainty, the competence of legal services of local self-government bodies is formed mainly on the basis of analogy of the law, local regulation and practical expediency, which indicates the need for: legislative regulation of the status of the legal service in the local self-government system; development and approval of the Model Regulation on the legal service of a local self-government body; ensuring methodological and regulatory unification of approaches to legal support of the activities of local self-government bodies throughout Ukraine.

The powers of the legal services of local self-government bodies can be conditionally divided into the following groups: organizational and managerial; rule-making; representative; control and supervision; information and educational.

It was determined that the effectiveness of the implementation of the information and educational powers of the local government judicial system will be enhanced by establishing its interaction with educational institutions and youth organizations, which involves their involvement in legal education activities for schoolchildren, students, and youth; supporting initiatives aimed at forming active citizenship and legal awareness, providing explanations of local government decisions for citizens, which will allow ensuring the accessibility of understanding of regulatory legal acts of the council and executive bodies at the appropriate level, as well as conducting information campaigns explaining new decisions that affect community life (for example, tariff policy, property registration, procedure for submitting applications, etc.).

Key words: administrative body, administrative-judicial relations, decentralization, digital society, digitalization, legal service, local self-government bodies, principle, public finances, public interest, public procurement, regulatory and legal regulation, representation, state executive bodies.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Зломинога В.М., Ніщевич О.В. Компетенція органів місцевого самоврядування як базис для функціонування їх юридичних служб: нормативно-правовий аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 3. С. 544–547. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-3/131>.

2. Зломинога В.М. Компетенція юридичних служб органів місцевого самоврядування: адміністративно-правовий аспект. *Право і суспільство*. 2025. № 1. С. 530–535. DOI: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.1.78>.

3. Зломиного В.М. Поняття та роль юридичної служби в органах місцевого самоврядування. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2024. № 4(86). С. 365–370. DOI: <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2024.4.58>.
4. Зломиного В.М. Принципи організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування. *Право та державне управління*. 2024. № 4. С. 461–467. DOI: <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.63>.
5. Зломиного В.М. Функціональне призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування. *Proceedings of the international scientific conference “The latest law developments”*, Wloclawek, Republic of Poland, April 3–4, 2024. Riga : Publishing House “Baltija Publishing”, 2024. P. 330–333. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-432-0-78>.
6. Зломиного В.М. До питання нормативно-правової основи організації та діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування. *Proceedings of the international scientific conference “Advances in law: the view of domestic and foreign scholars”*, Riga, the Republic of Latvia, October 3–4, 2024. Riga : Publishing House “Baltija Publishing”, 2024. P. 345–349. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-493-1-90>.
7. Зломиного В.М. Напрями підвищення інституційної спроможності юридичних служб органів місцевого самоврядування: адміністративно-правовий аспект. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права : матеріали X Міжнародної науково-практичної конференції*, м. Кременчук, 5–7 грудня 2024 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2024. С. 481–483. DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-452-1-131>.
8. Зломиного В.М. Юридичні служби органів місцевого самоврядування у системі суб’єктів надання безоплатної правничої допомоги. *Proceedings of the international scientific conference “Theoretical foundations of law, public management and practice of their application”*, Riga, the Republic of Latvia, December 25–26, 2024. Riga : Publishing House “Baltija Publishing”, 2024. P. 304–307. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-526-6-74>.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	13
ВСТУП.....	14
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОЇ СТРУКТУРИ ТА ФУНКЦІОНАЛЬНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ЮРИДИЧНОЇ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	22
1.1 Поняття та роль юридичної служби в органах місцевого самоврядування.....	22
1.2 Принципи організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування.....	37
1.3 Функціональне призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування.....	51
1.4 Нормативно-правова основа організації та діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування.....	69
Висновки до першого розділу.....	86
РОЗДІЛ 2 ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОЇ СТРУКТУРИ ТА ФУНКЦІОНАЛЬНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ЮРИДИЧНИХ СЛУЖБ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	96
2.1 Оцінка ефективності реалізації повноважень юридичних служб в органах місцевого самоврядування.....	96
2.2 Особливості реалізації організаційно-правових форм діяльності юридичної служби в органах місцевого врядування.....	128

2.3 Перспективи вдосконалення організаційно-правової структури та функціонального призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування.....	145
Висновки до другого розділу.....	170
ВИСНОВКИ.....	185
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	192
ДОДАТКИ.....	215

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

КАС України – Кодекс адміністративного судочинства України

Мінрозвитку України – Міністерство розвитку громад та територій України

НАДС – Національне агентство України з питань державної служби

ОМС – органи місцевого самоврядування

ООН – Організація об'єднаних націй

ОТГ – об'єднана територіальна громада

ЦОВВ – центральний орган виконавчої влади

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. На сучасному етапі розвитку державності України ключовим напрямом публічного адміністрування є розбудова ефективного та правового місцевого самоврядування, що відповідає європейським стандартам, забезпечує права громадян і створює умови для сталого розвитку територіальних громад. У цьому процесі юридичні служби органів місцевого самоврядування відіграють стратегічну роль, оскільки саме вони забезпечують правову підтримку управлінських рішень, контроль за дотриманням законодавства, антикорупційну превенцію, супровід адміністративних процедур.

Водночас відсутність комплексного нормативного регулювання організаційної структури та функцій юридичних підрозділів, розбіжності у практиках правового супроводу в органів місцевого самоврядування різних рівнів, а також виклики, що постають у контексті децентралізації, цифровізації та воєнного стану, виявляють окремі проблеми ефективності та професійності правового забезпечення діяльності місцевої влади.

Доцільно констатувати, що незважаючи на значну кількість досліджень у галузі службового, муніципального, адміністративного та конституційного права, в рамках окремих наукових досліджень були проаналізовані лише загальні або суміжні питання організаційно-правової структури та функціонального призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування в Україні, зокрема у працях таких вчених, як В.Б. Авер'янов, Т.О. Коломоєць, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, М.Ю. Віхляєв, Р.А. Калюжний, 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 ін.. та інших. Тому питання функціонування юридичних служб в органах місцевого самоврядування нашої держави залишаються недостатньо вивченими, чим й зумовлена актуальність даного дослідження, яке спрямоване на поєднання теоретичних засад, аналізу правозастосовчої

практики та формування пропозицій щодо вдосконалення організаційно-правового механізму функціонування юридичних служб органів місцевого самоврядування в Україні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертацію виконано відповідно до Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки», Переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2023 року, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2011 р. № 942; Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого Постановою Верховної Ради України від 04 червня 2015 р. № 509-VII. Проблематика дисертації виходить з положень Указу Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30 вересня 2019 р. № 722, Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 рр.» від 5 серпня 2020 р. № 695.

Дисертацію виконано в межах планової теми науково-дослідної роботи кафедри.

Внесок здобувача полягає у виявленні сутності організаційно-правової структури та функціонального призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування в Україні.

Мета й задачі дослідження. *Мета дослідження* полягає у поглибленні знань, підходів для розуміння сутності організаційно-правової структури та функціонального призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування в Україні на основі комплексного аналізу наявних наукових і нормативних джерел.

Для досягнення зазначеної мети в дисертаційній роботі необхідно вирішити такі *задачі*:

— визначити поняття та роль юридичної служби в органах місцевого самоврядування;

- класифікувати принципи організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування;
- охарактеризувати функціональне призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування;
- проаналізувати нормативно-правову основу організації та діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування;
- надати оцінку ефективності реалізації повноважень юридичних служб в органах місцевого самоврядування;
- визначити особливості реалізації організаційно-правових форм діяльності юридичної служби в органах місцевого врядування
- окреслити перспективи вдосконалення організаційно-правової структури та функціонального призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування.

Об'єктом дослідження є суспільні правовідносини, пов'язані із реалізацією організаційно-правової структури та функціонального призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування в Україні.

Предметом дослідження є організаційно-правова структура та функціональне призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування в Україні.

Методи дослідження. Дослідження мети роботи, що полягає у поглибленні знань, підходів для розуміння організаційно-правової структури та функціонального призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування в Україні. Використання діалектичних методів наукового пізнання дозволило обґрунтувати авторський підхід до розуміння категорій «юридична служба», «принципи організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування» ін. (підрозділи 1.1., 1.2.). Визначення функцій організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування здійснено на підставі застосування методів аналізу та синтезу, логічних умовиводів (підрозділ 1.3.). На основі

порівняльно-правового методу покладено в основу здійснення характеристики нормативно-правової основи організації та діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування (підрозділ 1.4.). Системно-структурний метод та метод прогнозування покладено в основу оцінки ефективності реалізації повноважень юридичних служб в органах місцевого самоврядування, а також особливостей реалізації та перспектив вдосконалення організаційно-правової структури діяльності юридичної служби в органах місцевого врядування (підрозділи 2.1., 2.2., 2.3.).

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, міжнародно-правові акти, закони України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, інші підзаконні нормативно-правові акти з питань організаційно-правової структури діяльності юридичної служби в органах місцевого врядування. Обґрунтування авторських висновків щодо встановлення напрямів забезпечення ефективності особливості реалізації організаційно-правової структури діяльності юридичної служби в органах місцевого врядування здійснено із застосування практику законодавчого врегулювання такої інституції у таких зарубіжних держав.

Теоретичне підґрунття дослідження склали положення науки теорії права, адміністративного права, муніципального права, службового права, а також окремі положення теорії держави та права.

Емпіричну базу дослідження становлять дані щодо стану правового регулювання організаційно-правової структури діяльності юридичної служби в органах місцевого врядування.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших у національній юриспруденції комплексних наукових досліджень, присвячених здійсненню характеристики організаційно-правової структури діяльності юридичної служби в органах місцевого врядування. У результаті дослідження сформульовано низку нових наукових положень, рекомендацій і висновків, зокрема:

уперше:

– аргументовано, що задля забезпечення інституційної спроможності ЮС ОМС є доцільним: законодавче визначення статусу юридичної служби як незалежного підрозділу в структурі органу влади; надання службам повноважень, зокрема права ініціювати перегляд рішень у разі їхньої правової сумнівності; впровадження процедур професійної атестації, підвищення кваліфікації, а також етичного контролю юрисконсультів ОМС; розроблення стандартів взаємодії юридичних підрозділів із зовнішніми правоохоронними, наглядовими та судовими органами.

– обґрунтовано доцільність розробки Типового положення про юридичну службу в органах місцевого самоврядування, яке буде затверджено Кабінетом Міністрів України та формалізує питання діяльності юридичної служби в органах місцевого самоврядування в мирний час та окреслить особливості такої роботи під час дії воєнного стану;

– визначено за доцільне розширити розуміння функціонального призначення юридичних служб органів місцевого самоврядування, що з врахуванням їх територіальної доступності здатні забезпечити реалізацію завдань із надання безоплатної первинної правничої допомоги населенню регіону, потреба в отриманні якої актуалізується в умовах воєнного стану та в умовах повоєнної відбудови;

удосконалено:

– науково-теоретичні положення щодо принципів організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування, які класифіковано на загальні та спеціальні, що дає змогу не лише систематизувати підходи до організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування, але й забезпечити ефективне функціонування цих структур у динамічному правовому середовищі місцевого самоврядування;

– визначення положень щодо функціонального призначення юридичної служби, яке не обмежуються лише технічним виконанням

правових завдань, а має стратегічне значення для формування ефективної, демократичної та правової системи місцевого самоврядування, а їх належна реалізація сприяє зміцненню правового порядку, підвищенню правової культури посадових осіб та правовому захисту інтересів територіальної громади;

- наукові підходи до класифікації повноважень юридичних служб органів місцевого самоврядування, що здійснюються у правових (прийняття адміністративних актів (рішень); укладення різних видів договорів (господарсько-правових, цивільно-правових, адміністративних); вчинення інших юридично значимих дій) та організаційно-управлінських формах (інституційні дії та оперативно-господарські функції);

набули подальшого розвитку:

- аналіз практики діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування, що дозволив засвідчити, що в багатьох випадках вони виконують переважно консультативну або адміністративно-супровідну функцію, тоді як їхній потенціал у сфері правотворчості, стратегічного аналізу, правової освіти та виховання, а також правового моніторингу використовується недостатньо, що обмежує їхню роль як повноцінного суб'єкта правозабезпечення на місцевому рівні.

- аргументація доцільності внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції», до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також до Постанови Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 р. № 1040 «Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади».

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес та можуть бути використані в таких напрямках:

- *науково-дослідній діяльності* – висновки та пропозиції щодо встановлення організаційно-правової структури діяльності юридичної служби в органах місцевого врядування;

– *правотворчій діяльності* – у процесі підготовки пропозицій щодо внесення змін до чинного законодавства України щодо забезпечення ефективності організаційно-правової структури діяльності юридичної служби в органах місцевого врядування (Лист Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування № 457003-1-05.2025/119295 від 22.05.2025 р.);

– *правозастосовній діяльності* – для вдосконалення напрямів організаційно-правової структури діяльності юридичної служби в органах місцевого врядування;

– *навчальному процесі* – під час викладання студентам закладів вищої освіти дисциплін «Адміністративне право», «Службове право», «Муніципальне право» у процесі підготовки підрозділів підручників і навчальних посібників із відповідного навчального курсу, а також статей та наукових повідомлень.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною науковою працею, що відображає результати проведеного дослідження. Сформульовані теоретичні положення, висновки та пропозиції були одержані дисертантом унаслідок аналізу та безпосереднього використання в роботі науково-інформаційних, нормативно-правових джерел і матеріалів щодо визначення організаційно-правової структури діяльності юридичної служби в органах місцевого врядування.

Апробація результатів дисертації. Результати дослідження, його основні висновки та рекомендації оприлюднені на 4 науково-практичних конференціях, а саме: «The latest law developments» (м. Влоцлавек, Республіка Польща, 3–4 квітня 2024 р.); «Advances in law: the view of domestic and foreign scholars» (м. Рига, Латвійська Республіка, 3–4 жовтня 2024 р.); «Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права» (м. Кременчук, 5–7 грудня 2024 р.); «Theoretical foundations of law, public management and practice of their application» (м. Рига, Латвійська Республіка, 25–26 грудня 2024 р.).

Публікації. Основні положення роботи знайшли відображення в 4 наукових статтях, що опубліковані у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук, а також у 4 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг роботи. Дисертація складається зі вступу, двох розділів, що містять сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 237 сторінок, у тому числі основного тексту – 178 сторінок. Список використаних джерел налічує 202 найменування.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОЇ СТРУКТУРИ ТА ФУНКЦІОНАЛЬНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ЮРИДИЧНОЇ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1 Поняття та роль юридичної служби в органах місцевого самоврядування

Невід’ємною складовою демократичного суспільства є інститут місцевого самоврядування, оскільки саме цей інститут активно впливає на політичні та соціально-економічні умови розвитку громадянського суспільства, стає важливою передумовою створення демократичної та правової держави [45]. Крім того доцільно вказати, що місцеве самоврядування є важливою формою публічної влади в Україні, яка створює умови, необхідні для наближення влади до народу, гнучку систему територіального управління, пристосовану до місцевих умов і особливостей.

Кінцевим результатом розвитку місцевого самоврядування є сприяння ініціативам громадян та розвиток місцевої демократії [54]. Здатність громадян обирати місцеві органи влади у межах власної громади чи територіального суспільства є однією з ключових складових демократичного процесу. Надзвичайна важливість цього аспекту пов’язана з тим, що місцева влада, обрана громадянами в рамках чесного та прозорого виборчого процесу, служитиме громадянам більш сумлінно, ніж призначена особа. Разом з тим, зазначимо, що не лише прозорий та демократичний виборчий процес, а й саме здійснення владних повноважень має значний вплив на повсякденне життя суспільства. Наприклад, у більшості розвинених і демократичних країн Західної Європи та Північної Америки юридична служба, як на національному, так і на місцевому рівнях, визнається почесною і відповідальною діяльністю [192].

Таке ставлення до процесу юридичної служби сходить до давньої історії державно-правових процесів західних країн [72]. Певною мірою на це вплинуло поширення ідеалу «служіння народу», який включав широкий спектр різних тлумачень, здебільшого заснованих на уявленнях про те, як і за якими принципами має здійснюватися юридична служба [164]. Як вітчизняні, так і зарубіжні дослідники не раз відзначали, що такі високі ідеали і принципи юридичної служби [27; 36], звичайно ж, в момент їх проголошення були звернені в основному до юридичної служби в органах виконавчої влади [81]. Але з часом ці принципи та ідеали перенеслися і в сферу місцевого самоврядування.

Науковці в галузі права та публічного адміністрування сходяться на думці, що досягнення вищезазначених стандартів є необхідним, оскільки це значно покращить ефективне функціонування юридичної служби у країні. Тому що попри те, що самостійні органи місцевого самоврядування відіграють важливу роль у сприянні та розвитку публічної служби, їх наслідки продовжують бути неприємними та обмежувальними, оскільки завжди існує проблема ефективності та результативності у питаннях, що стосуються публічної діяльності. Ці обмеження, надані від імені органів місцевого самоврядування самостійності, насправді є обмеженням у питаннях управління суспільними справами.

У своєму дослідженні, заснованому на аналізі теорії та практики, Ю. М. Кириченко [58, с. 3-7] зазначила, що організація місцевого самоврядування ще недостатньо обґрунтована, а також в нашій державі відсутня ефективна державна політика щодо місцевого самоврядування.

Варто вказати, що традиційно місцеве самоврядування має такі ознаки [193]:

- 1) діяльність, що регулюється законом;
- 2) спрямованість на забезпечення функціонування суспільства;
- 3) право встановлювати обов'язкові для виконання правила на підконтрольній території;

4) має делеговані повноваження державної влади.

На розвиток законодавчих засад юридичної служби та місцевого самоврядування в цілому в нашій державі впливає досвід європейських стандартів місцевого самоврядування, практика побудови юридичної служби тощо. Важливим чинником для розвитку юридичної служби є процес глобалізації, який суттєво змінює суспільно-політичні відносини, змінює принципи взаємодії територіальних громад, політичних організацій та органів місцевого самоврядування.

Підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом активізувало процес децентралізації державної влади в Україні та створення умов для реалізації можливостей, що надаються юридичній службі в органах місцевого самоврядування [86; 65; 161]. Оскільки місцеве самоврядування є невід'ємною складовою демократичного суспільства, яке активно впливає на політичні та соціально-економічні умови розвитку громадянського суспільства, стає вагомою передумовою створення демократичної і правової держави, суттєвим чинником для розвитку юридичної служби є процес глобалізації, який суттєво змінює суспільно-політичні відносини та принципи взаємодії територіальних громад, політичних організацій та органів місцевого самоврядування [45].

Прагнучи повної інтеграції до ЄС наша держава активно впроваджує реформи у засадничих сферах життєдіяльності суспільства [192], орієнтуючись на високі стандарти зарубіжних країн [92] і юридична служба органів місцевого самоврядування не є виключенням.

У процесі європейської інтеграції Україна активно трансформує державне управління, прагнучи відповідати загальновизнаним демократичним стандартам. Однією з ключових реформ у цьому контексті є децентралізація, яка розглядається як основа демократичного розвитку та ефективного врядування на місцевому рівні [24]. Думка про її виняткове значення підтримується численними науковцями, які аналізують перебіг і наслідки внутрішніх трансформацій у державі [141].

В основі політики лежать положення Європейської хартії місцевого самоврядування та краща світова практика суспільних відносин у цій сфері [141]. Необхідність кардинальної зміни структури влади та її територіальної основи на всіх рівнях, здійснення реальних кроків для стимулювання розвитку країни, належного реагування на виклики сьогодення вимагала законодавчих дій. Сучасна політика України у сфері місцевого самоврядування орієнтована насамперед на задоволення потреб жителів територіальних громад. Вона передбачає суттєву трансформацію функціонального розподілу повноважень між рівнями влади, а також забезпечення ресурсної спроможності громад через передачу функцій та відповідальності від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів самоврядування.

Зокрема Урядом було затверджено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіального устрою влади [137], а також План заходів з реалізації Концепції [123], з чого було розпочато реформу. Наступні нормативно-правові акти, зокрема Плани заходів, затверджені у 2016 та 2024 роках (Розпорядження КМУ від 22 вересня 2016 р. № 688-р [32] та від 26 березня 2024 р. № 270-р [122]), закріпили вектор реформи на середньострокову перспективу (2024–2027 рр.). Реалізація концепції потребувала змін до Конституції України та ухвалення нового законодавства, спрямованого на підвищення ролі громад.

З юридичної точки зору децентралізація означає існування автономної місцевої влади, що функціонує в межах закону та здійснює свої повноваження під загальним контролем держави. Такий підхід базується на принципах самоврядності та участі громадян в управлінні публічними справами. Як зазначають окремі автори, ефективна децентралізація означає не лише передачу функцій, але й фактичну спроможність органів місцевого самоврядування реалізовувати надані повноваження.

Функціональність місцевої влади тісно пов'язана з професійністю персоналу, зокрема, працівників юридичних служб. Якість адміністративної діяльності безпосередньо залежить від рівня їхньої фахової підготовки,

компетентності, досвіду та здатності до комунікації. Як правило, у структурах місцевого самоврядування працівники юридичних підрозділів поділяються на дві основні групи: управлінців (які координують і контролюють) та виконавців (що реалізують щоденні завдання) [57, с. 44].

Ефективність діяльності органів місцевого самоврядування великою мірою визначається узгодженістю дій цих двох категорій працівників. Без наявності кваліфікованих спеціалістів навіть найкращі управлінські рішення залишаються нереалізованими. Навіть за умов наявності компетентного керівника громади (наприклад, мера), його ініціативи можуть не дати бажаного результату у разі нестачі досвідчених фахівців у юридичних службах.

Як вказують окремі автори [192], оптимально проведена реформа децентралізації передбачає передачу значної частини владно-адміністративних повноважень [165]. Крім того, сучасні дослідники зазначають, що незалежно від державного устрою країни якісне функціонування місцевих органів влади має вирішальне значення для добробуту всієї країни та її громадян, а рівень якості процесів, що здійснюються органами місцевого самоврядування, залежить від рівня підготовки кадрів, тобто працівників, які здійснюють згадані процеси. З точки зору практичної реалізації завдань, покладених на працівників юридичної служби та інших структурних підрозділів місцевих органів влади, їхні ролі різняться [174].

У провідних країнах світу, зокрема в США, Канаді та членах ЄС, юридичні служби місцевого самоврядування функціонують згідно з чітко визначеними професійними стандартами. Тамтешні підходи до кадрової політики, організації роботи та репутаційної відповідальності закладають високий рівень довіри до органів влади. Зокрема, в демократичних суспільствах особлива увага приділяється етичним стандартам та недопущенню порушень, які можуть дискредитувати державну службу [18].

Як і в будь-яких інших підрозділах органів місцевого самоврядування, в юридичній службі працівники підлягають умовному поділу на дві основні

групи [172]. Одна група осіб виконує як управлінські, так і контрольні функції, визначаючи приблизні напрямки роботи для певних груп службовців юридичної служби і перевіряючи результати їх діяльності. Другу групу складають безпосередньо виконавці завдань, поставлених особами з першої групи. Представники цієї групи значно перевищують чисельність першої групи, і на них покладено функції безпосереднього здійснення діяльності юридичної служби органів місцевого самоврядування у різних сферах [173].

Таким чином, від взаємодії цих двох груп працівників у юридичній службі органів місцевого самоврядування залежить, наскільки ефективно місцеві органи влади зможуть реалізовувати свої повноваження. Саме тому, ключове значення мають питання, пов'язані з оптимальним відбором службовців для юридичної служби органів місцевого самоврядування [168].

Це пов'язано з тим, що юридична служба виконує не лише функціональну, але й іміджеву роль, яка уособлює дотримання принципу верховенства права. Саме тому будь-які відхилення від етичних норм можуть спричинити серйозні соціальні наслідки для фахівця, включно з професійною ізоляцією [195].

Безумовно важливим є поняття репутації, саме тому більшість авторів зазначають, що за останні кілька років чиновники можуть постраждати від ще одного додаткового фактору тиску [166; 189; 201].

Таким чином, децентралізація в Україні є не лише адміністративною реформою, а й етапом глибокого демократичного оновлення, яке потребує високої професійності на місцях. Її успіх напряду залежить від якості кадрів, здатності органів місцевого самоврядування до ефективного управління та дотримання правових стандартів у публічному адмініструванні [188]. Разом з тим, вважаємо за необхідне наголосити, що більш необхідним завданням для розвитку юридичної служби органів місцевого самоврядування має стати прийняття конкретних стандартів якості публічного адміністрування.

Розкриваючи і деталізуючи це твердження, зазначимо, що ці стандарти є зведенням вимог до процесів адміністративної, виконавчої та будь-якої іншої

публічної та адміністративної діяльності. Така діяльність повинна здійснюватися органами місцевого самоврядування в межах, визначених чинним законодавством України. Особливу увагу слід приділити морально-етичним критеріям юридичної служби. У цьому контексті наголошуємо, що для належного забезпечення прозорості та доброчесності юридичної служби в органах місцевого самоврядування нашої держави слід запровадити органи контролю та аудиту, які б кардинально відрізнялися від нинішніх органів контролю та аудиту, зокрема як це впроваджено в інших розвинених державах [183].

Зокрема, вони повинні функціонувати в кожному інституті місцевого самоврядування і мати реальну незалежність. Разом з тим, кінцеві результати їх перевірок і ревізій повинні мати вирішальний вплив на широке коло питань. Наприклад, керівник структурного підрозділу виконавчого органу місцевого самоврядування, в діяльності якого були зафіксовані правопорушення, має бути позбавлений керівної посади. Крім того, кожен, хто брав активну чи пасивну участь у вчиненні таких правопорушень, має бути притягнутий до дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідальності залежно від тяжкості їхнього злочину чи правопорушень [176].

Використання різних методів контролю і моніторингу також виділяється як один з ключових елементів сучасних тенденцій, спрямованих на підтримку прозорості і позитивного іміджу (престижу) юридичної служби в місцевих органах влади [172].

Виконуючи свої безпосередні функції, представники юридичної служби органів місцевого самоврядування визнаються публічними службовцями, тому на них мають поширюватися вимоги та зобов'язання, що містяться в європейських стандартах. У зв'язку з постійними, динамічними змінами юридичні служби органів місцевого самоврядування повинні мати можливість своєчасно до них адаптуватися. Вони також мають злагоджено співпрацювати з представниками органів місцевого самоврядування з інших муніципалітетів чи територіальних громад.

Крім того, дослідники в даний час відзначають значне збільшення робочих контактів між юридичними службами органів місцевого самоврядування в різних країнах. Так, юридичні служби органів місцевого самоврядування провідних міст України, таких як Київ, Харків, Львів, Вінниця, Тернопіль тощо, останнім часом здійснили значно більше робочих візитів до своїх колег із зарубіжних розвинених міст, ніж будь-коли раніше [194]. Передусім це напряду пов'язано з початком повномасштабного вторгнення.

Отже, актуальним питанням є приведення юридичної служби органів місцевого самоврядування України до вимог та стандартів ЄС. Зокрема, це стосується фінансової прозорості працівників такої служби, а також вимог щодо їх морально-етичної відповідності займаним посадам. Крім того вони в рівній мірі повинні володіти певними комунікативними навичками і володіти хоча сучасними знаннями в області використання новітніх технологій. Не слід також забувати про важливість регулярної співпраці з іноземними партнерами та союзниками України у цій сфері.

Доцільно вказати, що з моменту введення воєнного стану всі органи державної влади працюють в особливому режимі. Зокрема, на органи місцевого самоврядування покладено завдання щодо формування рад оборони та забезпечення підтримки військового командування у здійсненні заходів, пов'язаних із правовим режимом воєнного стану [110; 179].

З перших тижнів повномасштабного вторгнення були спрямовані зусилля на посилення централізованого управління, розширюючи повноваження органів виконавчої влади на місцях і відповідно обмежуючи повноваження органів місцевого самоврядування.

У межах цих заходів Президент України на час дії воєнного стану ініціював створення військових адміністрацій на рівні областей і районів, основна мета яких полягала у взаємодії з військовим командуванням задля забезпечення виконання комплексу заходів, пов'язаних з режимом воєнного

стану, обороною країни, цивільним захистом, підтриманням громадської безпеки та правопорядку.

Попри зміни, значення органів місцевого самоврядування у період воєнного стану залишається суттєвим. Вони продовжують відігравати ключову роль у забезпеченні безперервної діяльності публічної влади та посиленні обороноздатності країни. Їх внесок особливо помітний у перші дні війни, коли на них було покладено завдання створення добровільних формувань територіальних громад відповідно до положень Закону України «Про основи національного спротиву» [132].

У теперішніх умовах, на тих територіях України, де бойові дії не ведуться, органи місцевого самоврядування активно беруть участь у волонтерській діяльності та надають підтримку Збройним Силам України. У низці випадків саме ці органи виступали ініціаторами створення волонтерських об'єднань, або ж активно долучалися до вже існуючих ініціатив на рівні територіальних громад.

Більшість представників місцевого самоврядування залишилися на своїх робочих місцях, взявши на себе відповідальність за організацію життєдіяльності громад в умовах війни. Це дає підстави стверджувати, що вони ефективно адаптувалися до нових реалій воєнного стану та гідно виконують покладені на них обов'язки. Додатково слід зазначити, що досягти такого рівня готовності до дії в екстремальних ситуаціях стало можливим завдяки реалізованим останніми роками реформам децентралізації, які забезпечили більшу автономію місцевих органів влади, хоча процес цей іще не завершено повністю [60].

В умовах запровадження воєнного стану особливого значення набуває діяльність органів місцевого самоврядування, зокрема їхніх юридичних служб, які забезпечують сталість функціонування правозахисних механізмів на локальному рівні. Саме через реалізацію відповідних повноважень у сфері правового забезпечення публічного управління в громадах виявляється одна з базових інституційних функцій місцевого самоврядування – захист прав і

свобод людини і громадянина, що є невід'ємною складовою демократичної моделі врядування, навіть у кризових умовах [7, с. 67]. Насамперед це пов'язано з розумінням органами місцевого самоврядування потреб громадян, що дає змогу оперативно надавати необхідну допомогу.

З початком широкомасштабної військової агресії саме органи місцевого самоврядування стали ключовими суб'єктами забезпечення безпеки та захисту цивільного населення. Це зумовлено регіональною специфікою викликів, що постали перед громадами від організації спротиву збройному вторгненню до налагодження механізмів допомоги особам, які були змушені залишити країну або шукали безпечніші умови проживання в інших регіонах. Окрім того, на місцевий рівень було покладено значний обсяг нових повноважень, пов'язаних із прийомом, розміщенням і підтримкою внутрішньо переміщених осіб, кількість яких у перші дні війни зросла в геометричній прогресії.

Слід також зауважити, що, як у довоєнний період, так і після запровадження воєнного стану, рівень суспільної довіри до органів місцевого самоврядування демонструє позитивну динаміку. Це підтверджують, зокрема, результати соціологічного опитування, проведеного Міжнародним республіканським інститутом, які свідчать про зростання авторитету місцевої влади серед громадян [149]. Дослідження мало на меті оцінити думки громадян, охопивши їх загальне ставлення, сприйняття дій місцевої влади та їхню позицію щодо відбудови. Результати дослідження, яке зафіксувало настрої українців під час повномасштабного вторгнення виявило, що мешканці Києва та 20 обласних центрів продовжували рішуче підтримувати своїх мерів навіть в умовах складної зими та воєнного часу. Переважна більшість українців бачать майбутнє своєї країни обнадійливим, але відсоток таких людей у кожному місті різний [149].

Доцільно зазначити, що протягом тридцяти років існування юридичної служби органів місцевого самоврядування в Україні було сформовано ефективний механізм її функціонування, а також практично завершено процес децентралізації повноважень публічної влади. У той же час, досвід України

щодо правового регулювання діяльності юридичної служби місцевих органів влади під час війни є унікальним. Цей досвід створює надійну основу для подальшого вдосконалення системи нормативно-правових актів, що регулюють цю сферу, і відкриває нові можливості для удосконалення правового забезпечення діяльності місцевих органів влади в умовах кризових ситуацій [69].

Варто вказати, що відповідно до Конституції в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, а народ здійснює владу безпосередньо і через державні та місцеві органи самоврядування, що означає, що органи місцевого самоврядування мають рівні конституційні повноваження з іншими органами публічної влади. Тому при прийнятті законів вони не можуть бути обмежені або скасовані. Два законопроекти № 7153 та № 7269 були прийняті Верховною Радою, але не підписані Президентом України, оскільки глава держави розглянув думки експертів та представників громади, що призвело до доопрацювання та вдосконалення законопроекту [179]. Ця змінена редакція згодом набрала чинності як Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12 травня 2022 року [113].

Діяльність органів місцевого самоврядування в умовах війни в законодавстві України не регулювалася системно і комплексно в жодному спеціальному законодавчому документі. Окремі питання профільного характеру частково врегулювали Закони України «Про оборону України» від 6 грудня 1991 року [129], «Про основи національного спротиву» від 16 липня 2021 року [132], «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року [128], «Про військово-цивільні адміністрації» від 3 лютого 2015 року [111], «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року [133], «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» від 21 жовтня 1993 року [127] тощо.

Прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування в період дії воєнного стану» [113] мав на меті забезпечити

належне та безперебійне функціонування органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, надати їм можливість приймати оперативні рішення щодо забезпечення життєдіяльності громад, підвищити повноваження сільського, селищного, міського голови громади, де не ведуться бойові дії та не сформована військова адміністрація. Закон також регулював діяльність військових адміністрацій населених пунктів. Таким чином, відповідно до Закону, сільські, селищні та міські голови набувають додаткових повноважень.

Зокрема, вони можуть ухвалювати індивідуальні рішення за такими напрямками: перерахування коштів з місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України; створення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, протидії стихійним лихам та епідеміям, поводженню з небезпечними відходами, звільненню земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд, обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок бойових дій, демонтажу будівель і споруд, визнаних небезпечними та такими, що становлять загрозу життю людей [113].

Рішення, прийняті сільськими, селищними, міськими головами, набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо цими рішеннями не встановлено більш пізній строк набрання ними чинності, та негайно доводяться до відома мешканців відповідних територіальних громад [113].

Законом також передбачено, що у разі виявлення старостою села, селища, міста порушень під час виконання Конституції або законів України голова обласної військової адміністрації за погодженням із Генеральним штабом Збройних Сил України порушує перед Президентом України питання про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів).

Законом України «Про правовий режим воєнного стану» [133], до якого внесено зміни після прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування на період дії воєнного стану» [113], також передбачені інші

підстави для припинення діяльності органів місцевого самоврядування та, Відповідно, створення військових адміністрацій. Вони утворюються в межах територіальних громад, в яких сільські, селищні, міські ради та/або їх виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють повноважень, покладених на них Конституцією та законами України (ч. 3 ст. 4 Закону) [133]. Причинами для звільнення можуть бути саморозпуск, самоусунення або просто невиконання свого мандата. У районах та областях військові адміністрації утворюються у разі непроведення сесії районної чи обласної ради у встановлені строки, визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Це також може настати у разі припинення їх повноважень відповідно до закону або нездійснення керівництва у забезпеченні оборони, громадської безпеки і порядку (ч. 4 ч. 4 Закону [133]).

Військові адміністрації населених пунктів, районів та областей здійснюють свої повноваження під час воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення або скасування [133].

Таким чином, для припинення повноважень органів місцевого самоврядування мають бути вагомі підстави. Утім, вони можуть прийняти рішення про самоусунення, не проводячи засідань ради, відповідно враховуючи обставини та тактичну необхідність, може бути утворена військова адміністрація для забезпечення управління в регіоні.

Введення в дію згаданого вище закону в цілому позитивно вплинуло на регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в період дії воєнного стану. Разом з тим, він не охопив усіх сфер функціонування місцевих органів публічної влади, зокрема питання роботи юридичної служби, а окремі положення потребують уточнення та узгодження з іншими правовими нормами.

1. Муніципальне законодавство повинно містити норми щодо алгоритму дій юридичної служби органів місцевого самоврядування як в мирні часи, так й під час оголошення воєнного стану та окремо містити правила поведінки на

тимчасово окупованих територіях, у зоні розмежування та на інших неокупованих територіях.

2. Питання повноважень військових адміністрацій та їх взаємодії з юридичною службою органів місцевого самоврядування потребує законодавчого врегулювання, яке б забезпечувало злагодженість дій у наданні дієвої допомоги Збройним Силам України та протидії збройній агресії.

3. Законодавством повинні бути передбачені виняткові підстави для дострокового припинення або обмеження повноважень юридичної служби органів місцевого самоврядування, а також відповідний порядок їх здійснення на тих територіях, які не перебувають у зоні бойових дій.

4. Питання про можливість самовідсторонення працівників юридичної служби органів самоврядування, якщо виконання покладених на них обов'язків загрожує їх життю та безпеці, потребує також законодавчого врегулювання.

Відповідно на підставі наведеного доцільно внести пропозицію щодо внесення змін до нормативно-правового акта, який регулює питання діяльності юридичної служби органу місцевого самоврядування, а саме, Постанови КМУ «Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади» [119].

Крім того цим нормативно-правовим актом доцільно було з закріпити поняття юридичної служби органу місцевого самоврядування – структурного підрозділу органу місцевого самоврядування, який забезпечує дотримання законності в діяльності органу місцевого самоврядування, його виконавчих органів та посадових осіб.

Оскільки роль юридичної служби полягає у запобіганні порушенням прав і свобод громадян, ефективному функціонуванню місцевої влади, підвищенню правової культури працівників та зміцненню авторитету органів місцевого самоврядування в громаді, основними завданнями юридичної служби доцільно визначити правове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування (правова експертиза, участь у розробці

нормативно-правових актів, правова допомога структурним підрозділам, представництво інтересів органів місцевого самоврядування, правова освіта тощо).

Підсумовуючи наведене доцільно дійти висновку, що набутий Україною під час війни досвід, демонструє незаперечну перевагу самоорганізації населення над централізованим управлінням. Центральна влада не зможе перебрати на себе функції органів місцевого самоврядування і виконувати їх настільки ефективно.

Ще до війни рівень довіри до місцевої влади серед громадян був одним із найвищих у порівнянні з іншими інституціями. Останнім часом, коли громадяни все частіше взаємодіють з місцевою владою через її близькість, ця довіра лише зміцнюється. Тому доцільним вбачається нормативне закріплення деталізації роботи юридичної служби органів місцевого самоврядування, зокрема їхніх повноважень під час війни.

Конституція України чітко визначає статус органів місцевого самоврядування, конкретизуючи їх функції та повноваження в мирний час та в умовах війни. Зокрема прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» [133], на основі якого внесено суттєві доповнення до Законів «Про місцеве самоврядування в Україні» [126] та «Про правовий режим воєнного стану» [133]. Зумовлює потребу у продовженні законодавчої ініціативи та розробки Типового положення про юридичну службу в органах місцевого самоврядування, яке буде затверджено Кабінетом Міністрів України та формалізує питання діяльності юридичної служби в органах місцевого самоврядування в мирний час та окреслить особливості такої роботи під час дії воєнного стану (додаток В).

1.2 Принципи організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування

На сучасному етапі розвитку держави, спостерігаючи за сучасними тенденціями, стає очевидним, що муніципальна автономія стає все більш важливою для досягнення сталого розвитку та підвищення ефективності державного управління. Глобальні виклики, такі як глобалізація, децентралізація влади, урбанізація вимагають свіжих поглядів на місцеве самоврядування.

Такі питання, як сприяння громадській участі, захист прав і свобод, а також забезпечення справедливого розподілу ресурсів, мають вирішальне значення для суспільного прогресу. В умовах війни конституційні засади місцевого самоврядування піддаються ґрунтовному аналізу та дискусіям. Значна проблема полягає в пошуку оптимальної рівноваги між місцевою автономією та централізованою владою для забезпечення як ефективності, так і демократичного врядування. Крім того вплив сучасних технологій на місцеве самоврядування створює додаткові складнощі. Проте, віртуальні платформи та електронні системи управління змінюють способи взаємодії місцевих органів влади з громадянами, породжуючи як нові виклики, так і можливості.

Наведене зумовлює потребу розробити стратегії, які сприяють рівності, справедливості та запобіганню конфліктам на місцевому рівні. Тому актуальним завданням є визначення оптимальних стратегій розвитку юридичної служби в органах місцевого самоврядування в сучасному світі з урахуванням переважаючих тенденцій, викликів та можливостей сприяння сталому політичному та суспільному розвитку.

У контексті нашого дослідження дослідницької уваги потребує питання організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування, зокрема доцільно розглянути правові принципи такої структури, які відображають як загальні підходи до організації правової

роботи, так і особливості діяльності юридичних підрозділів на місцевому рівні.

Традиційно принципи права розглядають як основоположною основою права і служать джерелом права. Принципи пронизують всі юридичні питання, всі процеси, що відбуваються в юридичній сфері, і в тій чи іншій мірі пов'язані з правом. Принципи являють собою сутність права і визначають його зміст і загальний характер правового регулювання суспільних відносин.

Отже, поняття «правові принципи» є однією з основних правових категорій, яка згадується майже у всіх монографічних юридичних дослідженнях та в численних навчальних посібниках і підручниках з усіх галузей правових знань. Питання про правову природу принципів права та їх класифікацію має бути включений до актуальних питань юриспруденції. Провідна роль принципів права забезпечується їх прямою або опосередкованою фіксацією в межах норм права, оскільки вони є всебічним відображенням їх сутності [4].

Принципи права є обов'язковими, безумовними, інтенсивно відображають закономірності суспільних відносин і пронизують весь механізм соціально-правових відносин, включаючи організаційну та соціально-економічну структуру суспільних відносин. Принципи права орієнтують і синхронізують увесь механізм правового регулювання суспільних відносин і більш повно розкривають місце права в суспільному житті та його розвитку [151].

Окремі дослідники констатують, що термін «принцип» вживається в різних значеннях: 1) фундаментальні принципи, що характеризуються універсальністю, загальною значимістю і більшою актуальністю, відображаючи сутнісні положення теорії, вчення, науки, національних і міжнародних правових систем, політики, державних і громадських організацій; оригінальні ідеї (гуманізм, законність, справедливість, рівність громадян перед законом тощо); 2) внутрішні переконання людини, які

визначають її ставлення до дійсності, суспільної думки та діяльності [21]. Інші перелічують такі функції правових принципів:

1) регулятивна функція правових принципів виражається в тому, що правові засади є важливою складовою правової нормативно-правової системи [13]. Найбільш очевидна регулятивна функція правових принципів проявляється при подоланні ними правового вакууму, але цим не обмежується. Регулятивну роль правових принципів не слід розглядати виключно добровільну в порівнянні з правовими нормами; правові засади можуть мати прямий регулятивний ефект [66];

2) системоутворююча функція правових принципів. Функція цих принципів полягає в забезпеченні послідовності і одноманітності правової системи;

3) оціночна функція правових принципів. Принципи визначають світогляд, ідеологію, цілі, аксіологічні, нормативні та інші напрями формування, розвитку і функціонування правових явищ суспільства. Це природно для всіх правових систем світу;

4) гарантує законність і правопорядок та ефективність правового регулювання.

Вчені також окреслюють принципи права в більш широкому контексті, відповідно до рівня суспільних відносин, що регулюються законом, визначаючи такі види: загальнолюдські (міжнародні, громадянські), регіональні та континентальні принципи, національні (внутрішні) принципи. Останні, у свою чергу, поділяються на загальноправові (загальні, основоположні), міжгалузеві принципи, галузеві принципи, підгалузеві принципи та інституційні принципи [144].

До універсальних гуманістичних правових принципів належать ті принципи, які діють у межах міжнародного правопорядку і визначаються досягнутим рівнем людського розвитку. Зокрема, це принципи гуманізму, правової рівності, свободи, демократії, справедливості та законності. Універсальні принципи права, загальні, основоположні правові принципи,

властиві всім правовим системам, сформульовані в ході історії прогресивного розвитку права протягом століть.

Національні правові принципи – це принципи, сформульовані в правовій системі країни, що відображають особливості держави. Регіональні та континентальні правові принципи, які діють у національних правових системах, що утворили міждержавний союз на світовому континенті. Ці принципи, як правило, узгоджуються з загальнолюдськими принципами людства. Інші вітчизняні юристи також схильні визнавати універсальний характер тих чи інших правових принципів, їх цивілізаційні та право-сімейні особливості. Зокрема, деякі дослідники у своїй системі загальних принципів права визначають групу основоположних принципів, які «кладуться в основу права і складають його основу» [104].

Основні принципи – це не тільки сукупне вираження найважливіших сутнісних ознак і цінностей, характерних для даного суспільства, але і синтез вищих принципів і цінностей, які в багатьох випадках утворюють універсальний вимір цього суспільства. На думку деяких авторів, до основних принципів права належать принцип справедливості, рівність, свобода і гуманізм, «більшість цих принципів ґрунтується на «природній справедливості», яка є загальною для всіх правових систем» [104; 162].

Відносно автономну систему правових принципів утворюють принципи міжнародного права. До них відносяться загальні принципи міжнародного права (за формулою, викладеною в ст. 38 Статуту Міжнародного суду ООН), «Загальні принципи права, визнані цивілізованими націями»), а також галузеві принципи і принципи міжнародних правових систем. Хоча багато з цих принципів мають свій вплив на національні правові системи, неправильно повністю ототожнювати загальні принципи права із загальноприйнятими принципами міжнародного права, як це іноді буває в літературі [93].

До сутнісних правових характеристик правових принципів можна віднести наступне:

1) об'єктивність правових норм. Відповідні положення, вимоги і принципи повинні або бути прямо закріплені в тексті чинного закону, або відповідні вимоги і принципи повинні бути виведені безсумнівно (не допускаючи ніякого іншого тлумачення) зі змісту положень чинного закону за допомогою систематичного тлумачення норм чинне законодавство;

2) суспільна визначеність. Ця характеристика заслуговує на увагу, коли принцип права не підтверджений текстом статті. У таких випадках зрозуміло, що для набуття характеру принципу права відповідне положення або вимога повинні мати публічний характер, визначатися єдиною практикою тлумачення законодавства та правозастосування;

3) вимога, принцип, а в деяких випадках і концепція. Визначаючи зовнішнє вираження принципу права, під ним часто розуміють правову вимогу (наприклад, законність, рівність) або основу (наприклад, політичне, економічне, ідеологічне різноманіття). Однак певні концепції, які не можуть бути прямо включені до вимог або основ, такі як, наприклад, принцип належного врядування, часто стають принципами на перший погляд. Такий принцип являє собою сукупність певних вимог, які на певному етапі суспільного розвитку (в результаті унікального поєднання фактичних і необхідних теоретичних обґрунтувань) утворили неподільну структуру, єдиний принцип;

4) відображати закономірність суспільного розвитку, втілюючи основні вимоги цього розвитку і відповідним чином коригуючи зміст правових норм;

5) є реальним регулятором суспільних відносин. Ці характеристики можуть бути розширені в декількох напрямках: а) коли вони пронизують правосвідомість учасників правовідносин, правові принципи стають основним мотивуючим важелем і орієнтирами для тих чи інших правових дій відповідних суб'єктів; б) коли вони пронизують правосвідомість учасників правовідносин, то стають основним мотивуючим важелем і орієнтирами для певних правових дій відповідних суб'єктів. Сторони правовідносин не пам'ятають прямих і чітких норм з різних законодавчих актів, а усвідомлюють

основні засади правового регулювання і керуються ними. Саме загальні та галузеві засади права дають змогу долати ці прогалини та колізії, правильно та якісно розуміти суть та дух права, вирішувати правові спори, приймати окремі правові акти [102, с. 56-60];

б) вони орієнтують процедуру введення в дію закону. Принципи права мають програмний характер. Вони є найбільш узагальненими правовими вимогами, які відображають сутність і зміст права, а також служать постійним орієнтиром для вдосконалення і розвитку чинної правової системи, заповнення прогалин і подолання колізій [93].

Процес інтенсивного оновлення всієї правової системи українського суспільства, що спостерігається останніми роками, супроводжується спробами сформулювати принципово нову правову ідеологію, щоб не можна було ігнорувати глибинні підвалини, на яких ґрунтується право.

В юриспруденції правові принципи розглядаються як ідеї або як норми. Коли принципи права представляються у вигляді ідей, їм надається чисто доктринальний характер, що знижує їх роль з точки зору практичного застосування.

Принципи, що визначаються сутністю права, спочатку є ідеями, але пізніше набувають характеристики нормативності. Нормативність породжує практичну цінність як основу правоутворення, що підтверджується, зокрема, практикою Конституційного Суду України, який у своїй діяльності зобов'язаний дотримуватися принципів верховенства права та враховувати міжнародні стандарти (особливо європейські стандарти) щодо застосування принципу пропорційності. Останнє є однією з вимог верховенства права і має важливі наслідки для правозастосовної практики. Відповідно до пункту 1 статті 8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права.

Одним із проявів правової держави є той факт, що право не обмежується законодавством в одній з його форм, а включає в себе й інші соціально-регулятивні елементи, такі як моральні норми, традиції, звичаї, які

легітимізуються суспільством і визначаються історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднані ідеологією справедливості, що відповідає ідеї права, що значною мірою закріплено в Конституції України.

Тому принципи права слід розглядати як правові норми іншого і вкрай абстрактного характеру найбільш загального характеру. Слушною є пропозиція, що принципи права повинні визначатися через термін «вимоги». Відповідно до цього підходу принципи права визнаються не як декларативні твердження, а як інструменти з активним функціональним навантаженням. Принцип права не слід розглядати як одну з форм зовнішнього прояву права, тобто він не повинен розглядатися як джерело права в формальному сенсі. Принципи права, що представляють собою конкретні (основоположні, абстрактні тощо) норми права, повинні виражатися в певних зовнішніх формах (конституціях, законах, судженнях, вченнях) [200].

Діяльність суб'єкта, зокрема юридичної служби в органах місцевого самоврядування, підпорядкована системі «принципів права», а в принципах права – регулятивній функції, яка є первинною функцією. Таким чином, функціональний підхід дає можливість ґрунтовно з'ясувати динамічні аспекти принципів права, їх практичне призначення, положення та роль в інших елементах права і в правовій системі суспільства в цілому.

Сутність і зміст принципів будуть конкретно визначені з точки зору їх функції, індивідуального характеру тощо. Функція принципу права полягає в забезпеченні рівноправного формування правових норм і впливі на суспільні відносини у вигляді правових норм та інших форм правового впливу.

Тому під основними функціями правових принципів слід розуміти відносно окремі напрями з однорідним впливом на суб'єктивну і об'єктивну реальність, що призводить до певних змін у сфері регулювання і правового регулювання суспільних відносин [181].

Розглядаючи форму вираження правових принципів, приходять до висновку, що правові принципи – це не просто теоретичні категорії, що

використовуються юридичними науками, а правові норми, які виконують регулятивну функцію. Як і всі правові норми, правові принципи знаходять своє вираження в матеріальному праві, і така інтеграція надає їм характер універсальних обов'язків. Правові засади знаходять своє зовнішнє вираження в традиційних формах, таких як конституції, закони, судова практика, правові теорії [93].

Аналіз законодавства України виявляє відсутність єдності підходу у відображенні правових принципів у нормативно-правових актах. Правові принципи часто плутають з іншими категоріями, що призводить до нерозуміння значення правових принципів у застосуванні та тлумаченні права [180].

Як зазначається у спеціальній літературі, виникає таке питання: яким чином розробники закону повинні сформулювати правові засади у вигляді фундаментальних абстрактних положень або як правові норми (правила поведінки) в положеннях нормативно-правових актів. Вказується, що тут немає протиріччя, оскільки визнається, що на доктринальному рівні принципи організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування формально (нормативно) встановлені і водночас можуть набувати форми стійких переконань, головним чином на рівні правової свідомості правової спільноти [147].

Закріплюючи визначальні засади організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування правильно перераховувати і розкривати зміст принципів такої структури в спеціальному законі. Це пов'язано з тим, що при застосуванні закону може виникнути необхідність посилатися на принципи, які прямо не викладені в законі.

Принципи організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування спричиняють появу нових правових норм, оскільки виходячи з того, що загальні, галузеві та міжгалузеві принципи права «обслуговують» відповідні предметні області, а з матеріальної сторони становлення права вона включає в себе всі форми і засоби виникнення,

розвитку і зміни права, особливо у вигляді неінституціональних форм. Процес становлення принципів організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування не зводиться виключно до законодавчої діяльності різних державних інститутів, а являє собою тривалий творчий процес, який можна розділити на три традиційно виділені етапи:

1) формування конкретних правовідносин, безпосередньо пов'язаних з організаційно-правовою структурою юридичних служб в органах місцевого самоврядування, виходячи з матеріальних умов існування суспільства і емпіричної правової свідомості людей, що беруть участь в цих відносинах; 2) узагальнення організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування, тобто конкретних правовідносин, що виникли в процесі еволюції, формулювання відповідних правил загальної поведінки та відображення їх у нормативно-правових актах або інших правових документах;

3) введення формалізованих правових норм, як і раніше в конкретні суспільні відносини, але вже в більш упорядковані, стійкі і захищені суспільні відносини.

Варто вказати, що залежно від того, чи належать закони тієї чи іншої країни (правової системи) до тієї чи іншої правової сім'ї, вага цих етапів у правотворчому процесі різниться. Вважаємо, що алгоритм процесу затвердження правової ідеології як принципу організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування повинен включати наступні дії:

1) правова ідея, поняття або теорія науково досліджуються і затверджуються в науковому співтоваристві;

2) правові ідеї повинні бути підтверджені практикою їх застосування на рівні правових експериментів, кращих прикладів, позитивного досвіду організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування. Правова ідея повинна бути елементом професійного юридичного визнання, перш за все законодавчих органів.

Принципи організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування повинні розглядатися в їх систематичній єдності. Водночас вони постають в українському праві як структура, що включає норми, інститути, підрозділи, галузі та всю систему, що формується навколо них, і знаходять своєрідне відображення в кожній складовій.

Також не можна ігнорувати питання, пов'язані із взаємодією міжнародного права з вітчизняним та імплементацією міжнародного права в українську правову систему. Зокрема у Статуті ООН міститься перелік джерел міжнародного права, який включає «загальні принципи права, визнані цивілізованими націями» [152].

Загальні принципи права – це загальноюридичні поняття, логічні правила і «технічні» принципи, що використовуються при тлумаченні і застосуванні права. Ці загальні принципи є, здебільшого, правилами застосування правових норм у будь-якій правовій системі. У міжнародному праві вони дуже корисні, оскільки процесуальні міжнародно-правові норми недостатньо розвинені. Проте спільність того чи іншого принципу в національній правовій системі не передбачає його автоматичного введення в міжнародну правову систему. Для того, щоб бути включеними в останні, такі принципи повинні бути хоча б неявно визнані нормами міжнародного права. Утім у цьому випадку вони втрачають свій характер як особливе джерело міжнародного права.

Посилання на міжнародно-правові норми стали звичайним явищем у діяльності усіх суб'єктів національного права. Раніше використання або посилання на міжнародно-правові норми в основному зустрічалося в судових рішеннях по досить вузькій категорії справ. Сьогодні на міжнародні правові норми все частіше звертаються державні та місцеві органи влади, підприємства та компанії, адвокати, політики, громадяни у процесі своєї діяльності. Тим не менш, на сьогоднішній день немає єдиної точки зору на те, які принципи і норми слід вважати загальновизнаними. Такі принципи і норми повинні включати значну кількість норм міжнародного права, які офіційно

визнаються більшістю держав як обов'язкові, незалежно від їх політичної чи ідеологічної орієнтації.

Підсумовуючи наведені положення, варто підкреслити, що хоча принципи організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування є одним з найбільш ефективних каталізаторів еволюції системи місцевого самоврядування, має свої внутрішні закономірності, і ці закономірності задають певні напрямки для інновацій у цій сфері. Таким чином, принципи організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування, які є складовою частиною правової системи, відрізняються від звичайних правових норм своєю фундаментальністю, ступенем узагальнення (абстрагування), стійкістю і солідністю, значенням у всьому процесі правового регулювання.

Роль принципів організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування полягає у тому, що вони лежать в основі організації юридичних служб в системі місцевого самоврядування, виконують функціональну, нормативну та методологічну роль. Їхнє значення полягає в забезпеченні цілісності, ефективності та законності діяльності правового апарату місцевих органів влади.

Нормативно-орієнтуюча роль полягає у тому, що принципи організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування є методологічною основою для розробки положень про юридичні служби, визначення їх статусу, структури, повноважень. Вони орієнтують нормотворчу діяльність на дотримання єдиних стандартів правового забезпечення.

Інституціональна роль принципів організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування полягає у тому, що принципи забезпечують стабільність та організаційну цілісність юридичної служби, дозволяють впроваджувати єдині підходи до її побудови в різних територіальних громадах, формуючи уніфіковану систему правового супроводу.

Гарантійна роль принципів організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування проявляється у тому, що такі принципи, як законність, функціональна незалежність і професіоналізм, виступають гарантіями об'єктивності та неупередженості правової експертизи. Вони захищають юридичну службу від політичного або адміністративного тиску.

Регулятивна роль виражається у тому, що принципи задають межі й стандарти для внутрішньої діяльності юридичних служб: визначають способи комунікації з іншими структурними підрозділами, методи правового супроводження, регламентують внутрішній документообіг.

Оціночна роль принципів організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування дозволяють оцінювати якість діяльності юридичної служби, виявляти порушення в організації її роботи, надавати рекомендації щодо удосконалення правового забезпечення місцевого самоврядування.

Таким чином, принципи організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування виступають не просто декларативними засадами, а ключовими орієнтирами, які формують зміст і функціонування юридичних служб в органах місцевого самоврядування, сприяючи утвердженню правової держави на місцевому рівні.

Важливість принципів організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування виражається в тому, що вони функціонують як межа, базова структура системи. Правові засади є керівними принципами організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування в процесі розвитку і становлення юридичної служби, мають значний вплив на формування правосвідомості працівників цієї служби, можуть служити безпосередньою основою для прийняття окремих правових рішень в конкретних випадках у ході реалізації юридичною службою своїх повноважень.

Принципи організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування сприяють оптимальному тлумаченню правових норм, функціонуючи при цьому як джерело права. Роль принципів організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування тим більше полягає в тому, що вони заповнюють законодавчий вакуум.

Отже, принципи організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування охоплюють основні засади, за якими формуються, функціонують та взаємодіють юридичні підрозділи в системі місцевого самоврядування, до яких доцільно віднести такі: законність – діяльність юридичних служб має відповідати Конституції України, законам та іншим нормативно-правовим актам. Всі рішення мають юридичне обґрунтування; професіоналізм – працівники юридичних служб повинні мати відповідну юридичну освіту, досвід та компетенції; функціональна автономія – юридичні служби мають працювати незалежно від політичного впливу, забезпечуючи об'єктивність і неупередженість у правовому супроводі діяльності органів місцевого самоврядування; організаційна єдність – структура юридичної служби повинна бути чітко визначеною, з підпорядкуванням, повноваженнями та відповідальністю; підконтрольність і підзвітність – юридичні служби підпорядковуються керівництву органу місцевого самоврядування і несуть відповідальність за якість правового супроводу; прозорість – правова інформація, консультації, проекти нормативних актів мають бути доступні для громадськості в межах чинного законодавства; співпраця та комунікація – юридичні служби повинні координувати свою діяльність із іншими структурними підрозділами, державними органами та громадськістю. Наведені принципи гарантують ефективне функціонування юридичних підрозділів, що забезпечують правову підтримку прийняття управлінських рішень та захист інтересів громади.

Узагальнення зазначених принципів дає змогу визначити юридичну службу як системоутворюючий елемент в структурі органів місцевого

самоврядування, що сприяє легітимності, ефективності та правовій визначеності прийнятих рішень.

Таким чином, формування та функціонування юридичних служб в органах місцевого самоврядування ґрунтується на системі принципів, що визначають правову природу та структурно-функціональні засади діяльності відповідних підрозділів. Ці принципи доцільно класифікувати на загальні та спеціальні. До загальних принципів належать ті, що є універсальними для всієї системи публічного управління, включаючи як державні, так і муніципальні органи: принцип законності – діяльність юридичних служб повинна відповідати Конституції України, законам України, підзаконним актам, а також міжнародно-правовим зобов'язанням; принцип правової визначеності – передбачає чіткість та прогнозованість правових норм, на основі яких функціонує юридична служба; принцип гласності (прозорості) – юридична служба має забезпечувати відкритість правової інформації, зокрема проєктів рішень, які готуються на розгляд органів місцевого самоврядування; принцип професіоналізму – юридична діяльність повинна здійснюватися виключно компетентними спеціалістами з відповідною освітою, досвідом та етикою; принцип відповідальності – юридичні підрозділи несуть відповідальність за якість та достовірність наданих висновків, правового супроводу та консультування.

Спеціальні принципи безпосередньо відображають особливості функціонування саме юридичних служб в органах місцевого самоврядування і до них доцільно віднести: принцип організаційної єдності – юридична служба має мати структурно завершену систему з чітким розподілом повноважень та субординацією; принцип функціональної незалежності – юридичні фахівці повинні мати можливість надавати неупереджені висновки, незалежно від політичної чи адміністративної кон'юнктури; принцип службової субординації – юридичні служби підпорядковуються виконавчим органам місцевого самоврядування, але при цьому зберігають об'єктивність у правовій оцінці рішень; принцип консультативно-дорадчого характеру – юридична

служба не ухвалює управлінських рішень, а забезпечує їх правове супроводження, аналіз та оцінку з точки зору законності; принцип адаптивності – юридичні служби повинні мати гнучкість у реагуванні на зміну законодавства, правову ситуацію в громаді, судову практику.

Поділ принципів організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування на загальні та спеціальні дає змогу не лише систематизувати підходи до організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування, але й забезпечити ефективне функціонування цих структур у динамічному правовому середовищі місцевого самоврядування.

1.3 Функціональне призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування

Кожен структурний підрозділ в органах місцевого самоврядування відповідно до мети свого існування і завданням його створення має покладені на нього функції. Юридична служба не є винятком.

Функції юридичної служби в органах місцевого самоврядування містять широкий культурний та соціальний зміст, адже сприяють розвитку демократії в суспільстві та забезпечують реалізацію прав територіальної громади.

Варто зазначити, що в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [126] відсутній чіткий перелік функцій місцевого самоврядування, наявність відповідних функцій можна тлумачити, виходячи з повноважень органів місцевого самоврядування. Зокрема така позиція законодавця не є обґрунтованою, оскільки поняття «повноваження» та «функції» мають різний зміст. Повноваження відповідних органів місцевого самоврядування формуються виходячи з їх функцій та напрямів їх реалізації. До основних повноважень територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування належать: економічний розвиток, розвиток інфраструктури, формування стратегії розвитку відповідної територіальної громади, питання

містобудування, соціально-культурні повноваження, надання житлово-комунальних послуг, надання транспортних послуг для населення, гарантування та забезпечення громадської безпеки, питання освіти, охорони здоров'я, забезпечення благоустрою відповідної території. Однак, на нашу думку, важливим питанням з точки зору розвитку місцевого самоврядування є закріплення системи його функцій на законодавчому рівні.

Закріплення функцій як реальних правових інструментів є юридичним гарантом їх реалізації. Функції органів місцевого самоврядування містять широкий культурний та соціальний зміст, адже сприяють розвитку демократії в суспільстві та забезпечують реалізацію прав територіальної громади [154].

Тому законодавча прогалина заповнюється думками і гіпотезами вітчизняних вчених. Разом з тим, у наукових і теоретичних дослідженнях наголошується на складності класифікації функцій місцевого самоврядування [23].

Окремі дослідники визначають функції як основні напрями або види, що визначаються соціальним призначенням представницьких органів місцевого самоврядування в Україні, діяльністю рад з виконання завдань, визначених Конституцією України, Законом «Про місцеве самоврядування», іншими законами та нормативно-правовими актами. Функції представницьких органів місцевого самоврядування – це сукупність законних прийомів та організаційних, матеріальних і фінансових засобів, які дозволять місцевим радам здійснювати надані законом повноваження [90]. Складність класифікації функцій пов'язана з різноманітністю їх змісту, специфікою кожної з них. Тому досить складно знайти прийнятний критерій для класифікації функцій, оскільки вони мають охоплювати в сукупності всі аспекти та сфери діяльності представницьких органів місцевих муніципалітетів [143].

Незважаючи на зазначену складність класифікації, українська юридична наука не полишає спроб класифікувати функції органів місцевого самоврядування.

У спеціальній літературі називають такі функції органів місцевого самоврядування: забезпечення оптимального соціально-економічного та культурного розвитку відповідних територіальних громад; забезпечення реальної участі мешканців територіальних громад у вирішенні громадських та державних справ; формування та остаточне волевиявлення та інтереси територіальної громади; керуюча функція [2].

Крім того, виходячи з аналізу визначених законом повноважень, виокремлюють такі функції, притаманні представницьким органам місцевого самоврядування: «нормативна, правозахисна, встановлена, контрольна» [145].

Разом з тим виділяється три основні функції органів місцевого самоврядування: 1) підтримка демократії; 2) забезпечення права громадян на участь в управлінні державними справами на місцевому рівні; 3) надання послуг місцевому населенню [17;85].

Деякі автори стверджують, що «представницькі органи місцевого самоврядування мають унікальні соціально-політичні функції (представницьку, нормотворчу, установчу, контрольну, бюджетну), оскільки є системоутворюючими факторами підсистеми представницьких органів і відображають їх специфічну роль у механізмі держави» [78].

Тобто, незважаючи на відносні відмінності в класифікації функцій органів місцевого самоврядування, безсумнівно, можна побачити однастайність у виборі контрольної функції. Отже, можна зробити висновок, що контрольна функція є однією з основних функцій органів місцевого самоврядування та необхідним складовим елементом відповідного інституту, який впливає із самої суті влади, як соціального регулятора.

Що стосується сутності контрольної функції, то вона включає в себе здійснення органами місцевого самоврядування численних контрольних заходів з перевірки діяльності посадових осіб [39].

Контрольна функція органів місцевого самоврядування передбачає здійснення представницькими органами місцевого самоврядування контрольних заходів щодо контролю за діяльністю посадових осіб, виконавчих органів місцевого самоврядування та депутатів відповідних рад. Ці заходи здійснюються у формі заслуховування звітів, повідомлень, розгляду депутатських звернень, прийняття рішень про дострокове припинення повноважень посадових осіб місцевого самоврядування, діяльності тимчасових комісій місцевих рад. Контрольна функція реалізується також шляхом взаємного контролю з боку рад, посадових осіб та виконавчих органів місцевого самоврядування з дотриманням нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування, контролю за дотриманням законодавства на території громади (про використання землі та інших природних ресурсів, стан роботи щодо розгляду звернень громадян на підприємствах, установи та організації незалежно від форми власності, стану благоустрою промислових територій, організації благоустрою, охорони зелених насаджень, водойм тощо).

Наслідками цих заходів можуть бути звернення до суду з вимогою визнання незаконними дій органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що обмежують права громади, повноваження органів місцевого самоврядування та посадових осіб, звернення до відповідних органів влади щодо притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують вимоги законодавства та рішення рад та їх виконавчих органів, прийняті в межах своїх повноважень.

Щоквартальний контроль за результатами виконання бюджетних, соціально-економічних та культурних програм розвитку відбувається шляхом розгляду радами відповідних щоквартальних письмових звітів, підготовлених виконавчими органами місцевого самоврядування та державними

адміністраціями. Важливими засобами здійснення органами самоврядування контрольних заходів за діяльністю підприємств та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, є контроль за виконанням планів, за використанням прибутку, а також заслуховування звітів про роботу керівників цих підприємств [91].

Крім контрольних самоврядних повноважень органів місцевого самоврядування можна виділити делеговані повноваження контролюючого характеру, які здійснюють виконавчі органи місцевого самоврядування [126]:

- здійснення відповідно до законодавства контролю за належною роботою та організацією надання комунальних послуг підприємствами житлово-комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, транспорту, зв'язку, технічного стану, використання та утримання інших об'єктів нерухомого майна всіх форм власності; прийняття рішень про анулювання наданого ними дозволу на експлуатацію об'єктів у разі порушення екологічних, санітарних правил, інших вимог законодавства;

- здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист прав споживачів;

- контроль за станом квартирної реєстрації та дотриманням житлового законодавства на підприємствах, в установах та організаціях, розташованих на відповідній території, незалежно від форм власності;

- контроль за забезпеченням соціального захисту працівників, зайнятих на роботах із шкідливими умовами праці на підприємствах, в установах та організаціях, а також за якістю атестації робочих місць, умови праці та надання працівникам пільг і компенсацій за роботу в шкідливих умовах відповідно до законодавства;

- здійснення контролю за дотриманням земельного та природоохоронного законодавства, використання та охорона земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворення лісів;

- проведення в установленому порядку державного контролю за дотриманням законодавства, затвердженій містобудівній документації при плануванні та забудові відповідних територій; зупинення у випадках, передбачених законодавством, будівництва, яке здійснюється з порушенням містобудівної документації та проектів окремих об'єктів, а також може завдати шкоди навколишньому природному середовищу;

- моніторинг забезпечення надійності та безпеки будівель і споруд, незалежно від форм власності, на територіях, що постраждали від небезпечних природних і техногенних явищ і процесів [126].

Крім того, на основі аналізу законодавства та наукових джерел також можна дійти висновку, що органи державної влади та місцевого самоврядування набули певних антикорупційних повноважень [167]. Тобто, з розвитком антикорупційних повноважень контроль за антикорупційною діяльністю покладається на органи місцевого самоврядування.

Це підтверджується тим, що цілком очевидно, що в умовах децентралізації та передачі значних матеріальних ресурсів на місця вимоги до прозорості та підзвітності місцевої влади, доброчесності відповідних чиновників виходять на більш високий рівень. Це, в свою чергу, вимагає якісно нового рівня організації антикорупційної роботи та системи доброчесності на регіональному рівні.

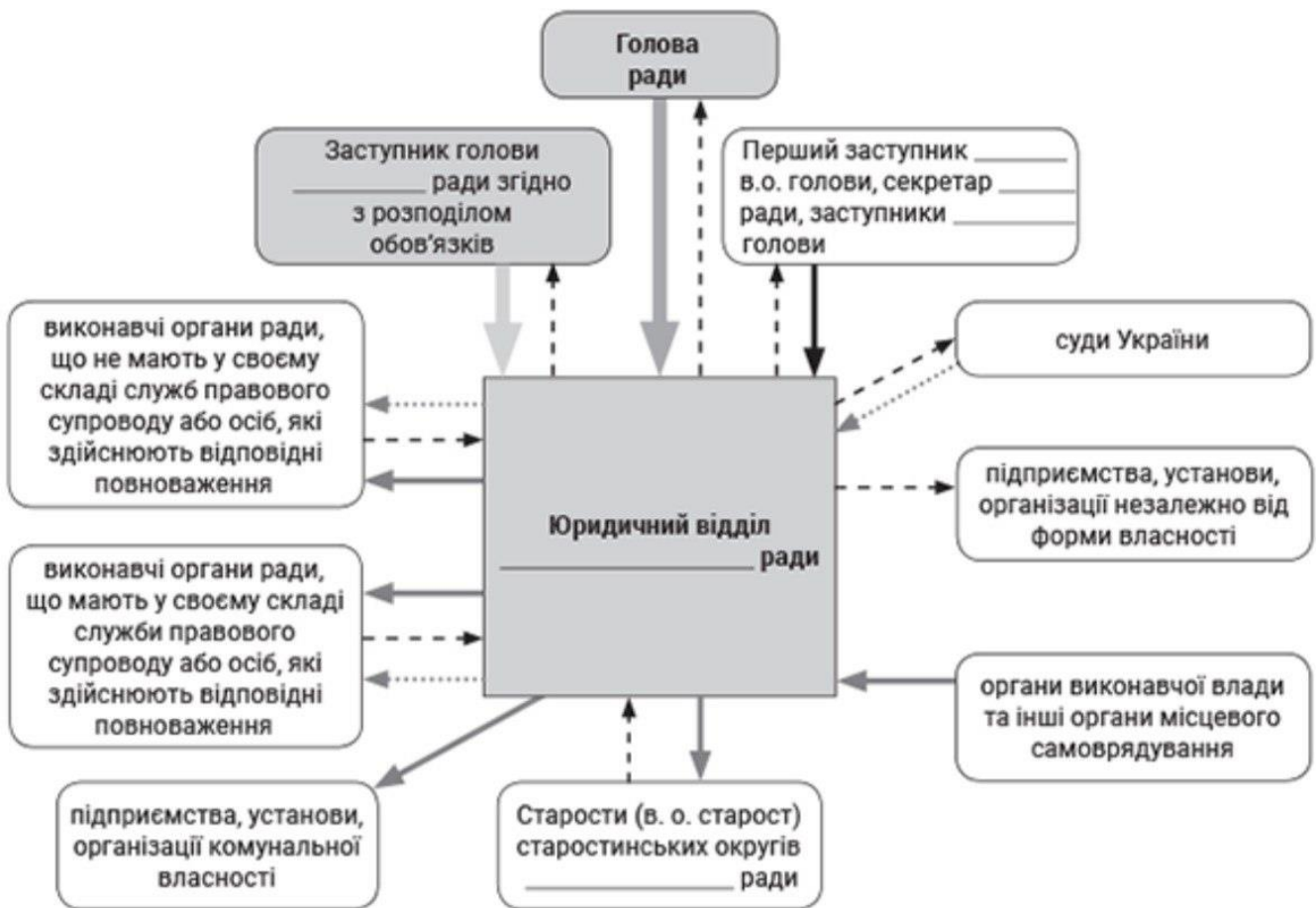
Інститут місцевого самоврядування еволюціонував, і останньою його зміною в Україні стала реформа децентралізації, яка значно розширила організаційно-правове забезпечення органів місцевого самоврядування. Відповідна організаційна функція забезпечується завдяки департаментам, відомствам, управлінням, які уповноважені створювати органи місцевого самоврядування, в межах своєї компетенції, а також делегованих

повноважень. Завдяки наявності контрольної функції, яка впливає зі змісту інституту місцевого самоврядування, та організаційно-правового забезпечення органів місцевого самоврядування наявний взаємозв'язок із цілями сталого розвитку.

Юридична служба в органах місцевого самоврядування є інституційною ланкою, що забезпечує реалізацію правового супроводу управлінської діяльності. Її функціональне призначення полягає у забезпеченні законності рішень, дотриманні нормативно-правових вимог, а також у правовому захисті інтересів територіальної громади.

Юридична служба є ключовим елементом у структурі органів місцевого самоврядування, адже саме вона забезпечує відповідність усієї управлінської діяльності вимогам законодавства. Її функціональне призначення полягає не лише у формальному контролі, а й у забезпеченні правової безпеки, організаційної стабільності та легітимності ухвалених рішень. У своїй діяльності юридична служба виконує низку взаємопов'язаних функцій, кожна з яких має вагоме значення для сталого функціонування органу місцевого самоврядування.

Варто вказати, що юридична служба функціонує як централізований підрозділ правового забезпечення, що об'єднує управлінську вертикаль із правовим полем, який активно співпрацює з іншими структурними одиницями, старостами, установами та зовнішніми органами, виконуючи роль посередника між адміністративною діяльністю та правовим простором.



ПОЗНАЧКИ

Механізм підпорядкування-доручення:

- безпосереднє підпорядкування
- підпорядкування за розподілом обов'язків
- можливість надання доручення

Механізм взаємодії:

- надання інформації
- отримання інформації

Мал. 1 Порядок взаємодії юридичної служби з іншими органами [96]

Основна функція юридичної служби полягає у правовому супроводі діяльності місцевої ради, виконавчого комітету, структурних підрозділів. Вона включає: юридичну експертизу проєктів рішень; участь у розробці нормативних актів; перевірку договорів, контрактів, угод; аналіз правових ризиків.

Юридична служба виконує роль правового фільтру, через який проходять усі проєкти рішень, розпоряджень, договорів та інших актів. Це

гарантує, що кожен управлінський документ: не суперечить чинному законодавству; враховує судову практику; забезпечує належне правове оформлення. Фахівці служби беруть участь у підготовці нормативно-правових актів, забезпечуючи їх юридичну грамотність та відповідність законодавчим вимогам.

Юридична служба контролює законність дій посадових осіб, перевіряє правомірність внутрішніх актів, а також слідкує за дотриманням процедурних вимог у прийнятті рішень. Це дозволяє запобігати адміністративним порушенням, уникати правових помилок та знижувати ризики правової відповідальності. Юридична служба здійснює контроль за відповідністю внутрішніх актів та дій посадових осіб вимогам чинного законодавства. Вона попереджає правопорушення й усуває юридичні помилки у діяльності органів місцевого самоврядування.

Спеціалісти юридичної служби надають роз'яснення законодавства для посадових осіб, членів депутатського корпусу, а також громадян у межах їхніх повноважень, що сприяє підвищенню правової культури управлінців і громади загалом.

Юридична служба представляє орган місцевого самоврядування в судах, контролює ведення претензійно-позовної роботи, захищає інтереси громади в правових конфліктах, зокрема з державними органами, суб'єктами господарювання чи фізичними особами. Отже, у такий спосіб вона захищає права громади, відстоює інтереси місцевого самоврядування в публічно-правових або приватно-правових конфліктах.

Юридичні підрозділи координують правову роботу всередині органу самоврядування: контролюють ведення внутрішнього документообігу, здійснюють взаємодію з державними органами, забезпечують правову підтримку внутрішніх служб. Юридична служба здійснює аналіз змін у законодавстві, готує довідки, аналітичні матеріали, методичні рекомендації для посадових осіб, забезпечуючи своєчасне оновлення внутрішньої нормативної бази.

У межах реалізації принципів доброчесності та прозорості юридична служба бере участь у запобіганні корупції: аналізує потенційні конфлікти інтересів, готує правові висновки щодо антикорупційних заходів.

Юридична служба відіграє значну роль у попередженні правопорушень як адміністративних, так і корупційних. Вона аналізує ймовірні правові ризики, готує профілактичні заходи, консультує посадових осіб щодо етичних стандартів і антикорупційного законодавства тощо.

Отже, юридична служба в органах місцевого самоврядування виконує не лише технічну, а насамперед стратегічну функцію. Вона є гарантом законності, надійним радником у складних правових ситуаціях та щитом громади в юридичних спорах. Її роль набуває особливої ваги в умовах децентралізації, коли на місцеві органи покладається дедалі більше повноважень і відповідальності.

Таким чином, функціональне призначення юридичної служби не обмежується лише нормативною діяльністю, воно охоплює всі аспекти правового забезпечення, що мають вирішальне значення для належного функціонування місцевого самоврядування.

Юридична служба виконує не лише техніко-правові завдання, але й формує правове середовище у громаді, забезпечуючи: правову просвіту населення; підвищення правової культури посадових осіб; сприяння правосвідомій поведінці громадян; залучення населення до участі в місцевому врядуванні через правові механізми тощо.

Взагалі варто підкреслити, що правова освіта в громадах постає як критично важлива стратегія для подолання прогалини в правових знаннях і надання громадянам інструментів, необхідних для навігації в правовій системі та захисту своїх прав. Правова освіта в громадах охоплює широкий спектр заходів та підходів, спрямованих на надання громадам доступної, культурно відповідної юридичної освіти. Ці заходи можуть включати майстер-класи, семінари, публічні форуми, юридичні клініки, програми роботи з громадою, письмові матеріали, аудіовізуальні ресурси та цифрові платформи.

Отже, проявами освітньої функції, яку виконує юридична служба є: організація семінарів, круглих столів, консультацій для громадян; підготовка роз'яснень та інформаційних бюлетенів з актуальних правових питань; участь у підготовці інформаційних кампаній щодо прав громадян та можливостей участі в прийнятті рішень; підтримка електронної демократії (електронні петиції, громадські слухання); методична допомога депутатам, старостам, працівникам комунальних установ, місцевим мешканцям у формуванні правової грамотності.

Метою правової освіти є демістифікація права, сприяння юридичній грамотності та надання населенню можливості розуміти свої права та обов'язки, вирішувати спори мирним шляхом та брати участь у процесах реформування законодавства.

Реалізація освітньої функції – це не просто надання правової інформації; йдеться про сприяння глибшому розумінню права та його ролі в суспільстві. Вона передбачає критичне розуміння правових концепцій, принципів і процесів, а також усвідомлення соціального, економічного та політичного контекстів, в яких діє закон. Ефективні програми правової освіти на місцевому рівні спрямовані на те, щоб дати громадянам можливість критично мислити про закон, а також виступати за правові реформи, які сприяють соціальній справедливості та рівності [190].

Одним із проявів такої роботи є розробка рекомендації щодо того, як підвищити правову грамотність та сприяти доступу до правосуддя в громаді [171]. Надаючи детальне розуміння проблем та можливостей для розвитку правової обізнаності у громаді, такі рекомендації сприятимуть розробці більш ефективних та сталих програм юридичної освіти, які розширюють можливості маргіналізованих громад та сприяють соціальній справедливості. Зрештою, мета такої роботи полягає в тому, щоб забезпечити усіх членів суспільства, незалежно від їх можливостей щодо доступу до правових знань і навичок, необхідних для захисту своїх прав, повної участі в громадському житті та сприяння більш справедливому та рівноправному суспільству.

Така освітня робота юридичної служби на місцевому рівні може покращити правову обізнаність серед маргіналізованих спільнот, підвищити їхню готовність звертатися за юридичною допомогою та надати їм можливість відстоювати свої права. Проте ефективність програм правової освіти залежить від низки факторів, включаючи якість програми, культурну відповідність контенту, доступність програми та рівень залучення громади.

Варто вказати, що до початку повномасштабного вторгнення близько половини дорослого населення України стикалися з юридичними проблемами або зазнавали порушень своїх прав. Тому близько 14 мільйонів людей потенційно потребували правової допомоги. Державна система надання безкоштовної правової допомоги на 2020-2021 роки змогла охопити 1,2 мільйона людей. Тому ще до 24 лютого 2022 року існував досить значний розрив між потребою в юридичній допомозі та фактично отриманими консультаціями [64].

У зменшенні цього розриву одну з головних ролей можуть відігравати органи місцевого самоврядування через їх потенціал правової обізнаності та первинної правової допомоги, яку надають юридичні служби. Органи місцевого самоврядування здатні ефективно координувати всі необхідні інфраструктурні компоненти для надання первинної правової допомоги та правової обізнаності на рівні своєї громади.

Така координаційна роль особливо важлива в сільській місцевості та невеликих населених пунктах, де рівень проникнення державних служб правової підтримки та неурядових правозахисних організацій набагато нижчий у порівнянні з великими містами. Основними елементами цієї моделі є здатність юридичної служби органу місцевого самоврядування надавати правову обізнаність та базову правову підтримку.

Проте варто вказати, що юридичні служби органів місцевого самоврядування використовують цей потенціал у громадах лише частково. Експерти Мережі правового розвитку провели дослідження щодо того, яким є доступ до правосуддя [38] у середніх та малих прифронтових, тимчасово

окупованих, задніх та неокупованих громадах, де однією з складових дослідження була сама юридична освіта [107].

Експерти відзначили, що складний і систематичний підхід до правової обізнаності не є типовим для громад. В даний час ця функція виконується органами місцевого самоврядування лише частково і майже не фінансується.

Правова обізнаність у громадах майже завжди відбувається у формі публікації інформаційних матеріалів юридичного контенту в Інтернеті, іноді в друкованих ЗМІ та на дошках оголошень. Теми публікацій пов'язані з законодавчими змінами, що стосуються жителів громади, або найпоширенішими питаннями, які громадяни звертаються до органів місцевого самоврядування [107].

Експерти вказують, що до війни «більшість органів місцевого самоврядування окремо не фінансували послуги для забезпечення надання безкоштовної первинної правової допомоги та правової обізнаності. Багато невеликих громад, які усвідомлювали важливість правової підтримки жителів, не могли найняти адвоката: деякі – з фінансових причин, деякі – через відсутність необхідних фахівців у сільській місцевості. Чиновники місцевого самоврядування в переважній більшості готові надавати консультації в межах своєї компетенції лише щодо діяльності, яку вони здійснюють в межах відповідного законодавства, хоча люди звертаються до широкого кола юридичних питань, як до тих, хто їм найближчий, так і кому вони готові довіряти. З початком повномасштабного вторгнення ситуація ускладнилася. З одного боку, відбулося об'єктивне зниження здатності органів місцевого самоврядування надавати таку ж кількість правової допомоги, як і до війни. Відхід з громад чиновників та інших фахівців, які потенційно могли б їх замінити, переміщення органів місцевого самоврядування з окупованих територій, втрата встановлених механізмів взаємодії з іншими постачальниками правової допомоги та скорочення фінансових ресурсів, зокрема, ці та інші фактори негативно впливають на здатність забезпечити належний рівень доступу до правосуддя для жителів громади. Загалом, після

початку війни органи місцевого самоврядування зосередилися в першу чергу на соціальних, безпекових та оборонних питаннях. З іншого боку, кількість юридичних проблем серед населення зростає. На додаток до проблем, які існували до війни, були додані та посилені специфічні для воєнного часу: питання, пов'язані зі зруйнованим житлом, отриманими пораненнями, службою у Збройних Силах, військовими злочинами, соціальною допомогою внутрішньо переміщеним особам та сім'ям полеглих військовослужбовців, виїздом за кордон тощо» [64].

Однак слід визнати, що підвищення правової обізнаності на системному рівні є важливим кроком для покращення якості первинної правової допомоги. У нинішніх умовах особлива увага має бути спрямована на такі ключові завдання: допомога громадянам у розумінні їхніх юридичних проблем і шляхів їхнього вирішення; мотивація населення до активних дій у пошуку справедливості; поліпшення розуміння існуючих правових інститутів та механізмів, які займаються вирішенням юридичних питань; формування довіри до правових інститутів і процесів серед населення [107].

Крім того, експерти зазначають, що в процесі взаємодії з представниками громади вони запропонували ідею створення певної установи або структурного підрозділу, який би відповідав за поширення ключової інформації серед жителів, що спрямована на правову обізнаність [64].

Вказується, що «у жодній з охоплених дослідженням громад немає всебічної та систематичної роботи зі збору та аналізу інформації про юридичні потреби та якість юридичних послуг. Звернення з питаннями правового характеру реєструються та обробляються загальним чином, окремої процедури немає. Також немає формалізованих механізмів направлення від органів місцевого самоврядування до інших постачальників юридичних послуг. Іноді в громадах здійснювався моніторинг та дослідження потреб мешканців, але зазвичай це відбувалося з ініціативи громадських організацій, які співпрацюють з органами місцевого самоврядування» [38]. Тому, на думку експертів вже згаданого дослідження, систематична та комплексна робота в

громаді з проведення правової обізнаності можлива, якщо вона проводиться на регулярній основі [64].

З огляду на викладене, доцільно запропонувати реалізувати освітню функцію юридичної служби в органах місцевого самоврядування через розширення її повноважень та визначення серед основних обов'язків. По-перше, моніторинг актуальних проблем громади, саме створення механізмів для вивчення проблем, з якими стикаються мешканці, змін у законодавстві, правилах та процедурах, а також формування матеріалів для підвищення правової обізнаності та надання базової правової інформації. Для цього можна використовувати різні інструменти, зокрема моніторинг місцевих соціальних мереж і груп, звернення громадян, статистику, скарги, а також систему безкоштовної правової допомоги.

По-друге – це розробка та підтримка каналів інформації для громадян, що включає в себе розвиток веб-сайтів і соціальних мереж органів місцевого самоврядування, формування інституту публічних ораторів від юридичної служби, що відповідають за просвітництво з питань правової обізнаності, а також підтримку неформальної правової освіти в навчальних закладах громади. А також, створення матеріалів правової обізнаності, що відповідають актуальним потребам громадян, підготовка таких матеріалів має бути гнучкою та адаптованою до змін у суспільстві і в інтересах громадян.

Разом з тим, координація заходів з підвищення правової обізнаності, зокрема, організація кампаній правової обізнаності, що здійснюються на рівні громади в координації з іншими державними, правоохоронними органами та громадськими організаціями.

Крім того проведення інформаційно-правових кампаній, організація інформаційних кампаній на важливі соціально-економічні теми в тісній співпраці з відповідними спеціалізованими установами та організаціями. Це можуть бути такі напрямки, як популяризація інституту присяжних, поширення інформації щодо безпеки мін, захисту прав громадян у співпраці з правоохоронцями та іншими органами. Проведення польових правових заходів

з акцентом на людей з обмеженими можливостями, зокрема через проблеми здоров'я, фінансовий стан чи склад сім'ї, надаючи їм доступ до правової допомоги в зручному форматі.

Досвід державної системи безкоштовної правової допомоги може бути корисним для розуміння підходів до якісного впровадження правової обізнаності.

Правова обізнаність передбачає діяльність, спрямовану на поширення інформації у сфері захисту прав, свобод та законних інтересів громадян, а також на надання безкоштовної правової допомоги. Це включає організацію тематичних семінарів, лекцій та інших заходів, які мають на меті підвищення рівня правової освіти, культури та обізнаності населення, а також запобігання правопорушенням. Такі заходи об'єднуються в кампанії з правової обізнаності, які мають чітко визначені строки, мету, цільову аудиторію і прогнозовані результати. Кампанії формуються на основі аналізу юридичних проблем і потреб цільової аудиторії. Важливо, що ефективність таких кампаній безпосередньо залежить від глибокого розуміння потреб цільової групи ще до початку реалізації заходів [108].

Як вказують упорядковувачі посібника «Правопросвітницький захід: від задуму до реалізації»: «у перші роки агресії у військовослужбовців та сімей загиблих було багато юридичних питань, які було важко вирішити через невирішену правову базу. На одній із зустрічей з представниками обласної державної адміністрації та районної державної адміністрації та їх структурних підрозділів, центру надання безшовної правової допомоги, військовослужбовцями та членами їх сімей було зроблено пропозицію створити єдиний офіс, де комбатанти та їхні родичі зможуть отримувати комплексні послуги. Для цього було розроблено принцип єдиного вікна для надання допомоги військовослужбовцям. Ця ініціатива була реалізована протягом трьох місяців та ця практика була визнана успішною та ефективною, що у подальшому було введено в структуру Департаменту соціального захисту населення» [108].

Вивчення юридичних потреб корисне не тільки для правової обізнаності, але й для покращення юридичних послуг у громадах, для побудови екосистеми доступу до правосуддя буде корисним для розвитку Програми спільноти, дружньої до прав людини, яка координується Мережею правового розвитку більше трьох років [175].

Інструментарій для дослідження юридичних потреб описаний у посібнику «Досліджуємо правові потреби громади» [37]. Крім того у червні 2024 року Мережа правового розвитку (LDN) запустила кампанію «Відновлення Півдня України» в рамках програми кризового реагування #StandWithUkraine [20].

Отже, функція правової освіти – це міст між юридичною службою та громадою. Її реалізація посилює ефективність місцевого самоврядування, зміцнює демократичні цінності та формує активну правову позицію громадян. Саме через цю функцію юридична служба виступає не лише як правозахисний інструмент, а як освітній і просвітницький ресурс громади.

Підсумовуючи наведене доцільно запропонувати таку класифікацію функцій юридичної служби в органах місцевого самоврядування:

1. Загальні функції, які є універсальними, тобто такими, що притаманні юридичним підрозділам у будь-яких органах публічної влади як державних, так і місцевих. Вони забезпечують базові правові механізми діяльності, зокрема: функція правового супроводу, яка сприяє забезпеченню юридично грамотного оформлення управлінських рішень, договорів, розпоряджень, проектів нормативних актів; правоконтрольна функція – здійснення моніторингу та перевірки відповідності внутрішніх актів вимогам законодавства; консультативна функція – надання правових консультацій посадовим особам, депутатам, працівникам виконавчих органів; захисна (представницька) функція, а саме представництво інтересів органу місцевого самоврядування у судах, участь у правових спорах; інформаційно-аналітична функція заключається у відстеженні змін законодавства, підготовці

аналітичних довідок, правових висновків, методичних матеріалів, освітня функція тощо.

2. Спеціальні функції, які відображають особливості правового статусу юридичної служби саме в контексті органів місцевого самоврядування. Вони залежать від специфіки муніципального рівня управління, децентралізації та взаємодії з громадою. До них доцільно віднести; функцію правового забезпечення діяльності місцевої ради та виконавчих органів; правову підтримку участі громади в управлінні; антикорупційну функцію; методичну підтримку внутрішніх підрозділів; функцію забезпечення нормативної єдності на місцевому рівні тощо.

Юридична служба в системі місцевого самоврядування виконує багатогранну функціональну роль, спрямовану на забезпечення законності, правової визначеності та ефективності управлінських процесів на місцевому рівні. У ході аналізу її діяльності встановлено, що функції юридичної служби доцільно поділяти на загальні та спеціальні, залежно від характеру та сфери їх реалізації.

До загальних функцій належать ті, що є універсальними для будь-якого органу публічного управління: правове супроводження діяльності, контроль за дотриманням законодавства, надання юридичних консультацій, представництво в судах, інформаційно-аналітичне забезпечення. Ці функції формують базовий правовий каркас, у межах якого здійснюється управлінська діяльність.

Спеціальні функції відображають унікальні особливості юридичної служби саме в органах місцевого самоврядування. Вони охоплюють правовий супровід рішень ради та виконавчих органів, методичну допомогу іншим підрозділам, участь у процесах громадської участі, реалізацію антикорупційних заходів. Ці функції сприяють адаптації правового супроводу до специфіки територіальних громад та умов децентралізації.

Таким чином, функції юридичної служби не обмежуються лише технічним виконанням правових завдань, а мають стратегічне значення для

формування ефективної, демократичної та правової системи місцевого самоврядування. Їхня належна реалізація сприяє зміцненню правового порядку, підвищенню правової культури посадових осіб та правовому захисту інтересів територіальної громади.

1.4 Нормативно-правова основа організації та діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування

Протягом останніх десятиліть XX та початку XXI століть спостерігалася активізація процесів перебудови місцевого самоврядування, які набували все більш глобального характеру, особливо у зв'язку з децентралізацією, що ознаменувалася передачею повноважень щодо прийняття рішень регіональним або місцевим органам влади. Політичні еліти ініціювали ці процеси як знизу, так і зверху, але вони відбувалися з різною швидкістю і мали різні результати.

Вектор нашої держави до ЄС потребував реальної реалізації принципів деконцентрації, децентралізації та субсидіарності в системі місцевого самоврядування, зокрема через запровадження нових моделей взаємовідносин між центральними органами та регіонами [97]. Саме тому стартувала реформа децентралізації влади, якою було передбачено передачу низки управлінських повноважень, у тому числі фінансових, місцевим органам. Ця трансформація спрямована на забезпечення більш ефективного організаційно-економічного забезпечення нагальних потреб території з урахуванням її специфіки: потенціалу, ресурсів, потреб тощо [97].

Ефективність методу децентралізації влади підтверджена досвідом багатьох європейських країн, які, перейшовши до дерегуляційних процесів, змогли створити ефективний симбіоз між державними та місцевими органами влади через впровадження децентралізації та лібералізації. В Україні організація і функціонування юридичних служб у органах місцевого самоврядування базуються на системі нормативно-правових актів, що

регулюють правові, організаційні та функціональні аспекти їх діяльності. Ці документи поділяються на конституційні, галузеві та відомчі нормативно-правові акти.

Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [118] визначає особливості здійснення регуляторної діяльності «в умовах воєнного стану, надзвичайного стану та оголошення зони надзвичайної екологічної ситуації регуляторна діяльність здійснюється з урахуванням обмежень прав і свобод людини і громадянина, які в умовах воєнного стану встановлені відповідно до Конституції України [75], Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [133]. Відповідно до чинного законодавства правовий режим введення воєнного стану може передбачати запровадження тимчасових обмежень частини прав, у тому числі діяльності органів місцевого самоврядування та здійснення повноважень юридичних служб органів місцевого самоврядування, взаємодії з місцевим населенням, реалізації соціально-економічних та суспільно-політичних завдань.

Згідно з чинним законодавством та аналізом поточної ситуації, особливу увагу слід приділити вивченню процедурних аспектів реалізації регуляторної політики та зміни регуляторних повноважень під час воєнного стану з метою забезпечення ефективного управління територіальним розвитком. Варто зазначити, що нормативно-правова база функціонування юридичних служб в органах місцевого самоврядування є багаторівневою та комплексною. Вона включає загальнодержавні законодавчі акти, спеціалізовані підзаконні документи та локальні нормативно-правові акти, які разом забезпечують ефективну діяльність юридичної служби як гаранта законності, правопорядку та правового розвитку територіальних громад.

Утім на законодавчому рівні відсутні конкретні норми, які б регулювали особливості здійснення регуляторних процедур, що вимагає додаткового дослідження. Отже, зважаючи на актуальність і важливість пошуку ефективних правових механізмів регулювання процесів територіального розвитку, особливо у умовах воєнного стану, доцільно розробити методичні

рекомендації для вдосконалення нормативно-правового регулювання діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування в цих умовах.

Варто підкреслити, що внаслідок початку війни світ опинився в ситуації, схожій на наслідки Другої світової війни: найбільша міграційна криза, окупація найбільших територій незалежної країни, масштаби руйнувань та фінансових втрат, кількість людських жертв. Відповідно, аналіз літературних джерел щодо можливого пошуку дієвих механізмів правового регулювання діяльності юридичної служби органів місцевого самоврядування в умовах введення воєнного стану не проводився у наукових дослідженнях [202].

Міжнародний досвід провідних країн світу щодо правового регулювання діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування є обмеженим, тому необхідно здійснити аналіз загального нормативно-правового забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування в Україні та визначити перспективні напрямки його розвитку з урахуванням специфіки воєнного стану.

Аналізуючи системи оптимального правового регулювання діяльності місцевого самоврядування, важливо звернути увагу на досвід країн Європейського Союзу, де вже розроблені і реалізовані сучасні механізми управління на місцевому рівні. Людиноцентричний підхід в системі правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування визначає пріоритетність розвитку правових норм, які враховують основні інтереси, потреби та уподобання громадян.

Органи місцевого самоврядування забезпечують своїх мешканців необхідними суспільними благами, що відображає загальну тенденцію до децентралізації повноважень від центральних органів влади до територіальних одиниць, що є особливо важливим для розвитку демократичного суспільства. Оцінка ефективності роботи органів місцевого самоврядування залежить не лише від здатності місцевої влади приймати самостійні рішення, а й від належного фінансування місцевих проектів через передачу фінансових повноважень від центральної влади до органів місцевого самоврядування.

Країни-члени ЄС використовують різні стратегії фінансової підтримки діяльності органів місцевого самоврядування та реалізації проєктів на місцевому рівні. Аналізуючи провідний досвід зарубіжних партнерів у забезпеченні правового обґрунтування процесів децентралізації, було визначено тенденцію до консолідації на рівні органів місцевого самоврядування через юридичну та фінансову підтримку регуляторних процесів, спрямованих на створення припущення щодо покращення загальної якості управління в державах-членах [191].

Аналізом досліджень низки авторів визначено важливість фінансового підґрунтя для можливості реалізації місцевих проєктів через реалізацію повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема, визначено такі правові механізми фінансового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування [202]: визначення розподілу фінансового регулювання між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування, визначення можливостей для підвищення підприємницької активності в межах окремої території, створення умов для забезпечення взаємодії органів місцевого самоврядування з міжнародними донорами, забезпечення ефективного використання податків у системі місцевого самоврядування від діяльності малого та середнього бізнесу, створення правових умов для залучення інвестицій на рівні місцевого розвитку, забезпечення правового регулювання кредитних відносин у системі реалізації проєктів органами місцевого самоврядування [187].

Досвід окремих країн можна розглядати як практичний приклад реалізації функцій та повноважень органів місцевого самоврядування в умовах війни. У цих країнах акцентується увага на низці пріоритетів розвитку місцевої влади в контексті таких викликів. По-перше, важливою є адаптація органів місцевого самоврядування до нових умов через зміни в організаційній структурі та управлінських процесах. Це включає відновлення та зміцнення інститутів місцевої влади, а також забезпечення належного функціонування в умовах кризи. По-друге, надання першочергової уваги безпеці та стабільності

в громадах через ефективне управління ресурсами та підтримку громадян у складні часи. Окрім того, в країнах, що пережили політичну та соціальну турбулентність, важливим аспектом є правова реформа, орієнтована на забезпечення правопорядку та довіри громадян до органів місцевої влади.

Нарешті, відновлення економічної стабільності та розвиток інфраструктури залишаються ключовими завданнями, які органи місцевого самоврядування виконують на місцевому рівні для забезпечення нормального функціонування громад, а саме [202]: прийняття антикорупційних законів, що забезпечують моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування, у тому числі шляхом залучення громадськості, надання правовим експертам органів місцевого самоврядування правового та економічного аналізу, необхідного для вирішення стратегічних завдань розвитку територій шляхом найбільш ефективного нормативного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, визначення правових норм діяльності субнаціональних органів місцевого самоврядування в умовах міжнаціональних та міжнаціональних конфліктів [184].

Для подальшого аналізу та адаптації досвіду створення ефективних систем правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану слід зазначити, що воєнний стан визначається як особливий правовий режим, який запроваджується на території України або в її окремих частинах у випадку збройної агресії, загрози нападу, або загрози державній незалежності та територіальній цілісності країни. Він передбачає надання необхідних повноважень відповідним органам державної влади, військовим командуванням, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування для забезпечення національної безпеки, відсічення агресії та усунення загроз. Крім того, під час воєнного стану тимчасово обмежуються конституційні права і свободи громадян, а також права та законні інтереси юридичних осіб, що зумовлено надзвичайними умовами. Важливою є також чітка регламентація строків дії цих обмежень, що дозволяє зберігати баланс між безпекою та захистом прав людини в умовах кризи.

Аналіз чинного законодавства в системі регулювання діяльності органів місцевого самоврядування дозволяє визначити, що [202]: основні правовідносини в системі діяльності органів місцевого самоврядування регулюються Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [126], відповідно до статті 64 Конституції України [75] визначено обмеження прав і свобод під час дії воєнного стану, серед прав і свобод людини та громадянина, які не можуть бути обмежені під час воєнного стану, можна виділити такі: рівність конституційних прав і свобод і рівність перед законом, позбавлення громадянства або зміна громадянства, право на життя, право на повагу до гідності, право на свободу та особисту недоторканність, право на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, право на житло та неможливість його позбавлення, права дітей, право на захист прав у суді, право на відшкодування за рахунок коштів держави або органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, працівників під час виконання своїх повноважень, доступ до нормативно-правової підтримки, можливість знати свої права, професійна юридична допомога, право на невиконання злочинних наказів, презумпція невинуватості тощо [202].

Отже, як слушно вказують окремі автори, аналіз прав і свобод людини і громадянина, які не можуть бути обмежені, як це визначено відповідно до Конституції України, дозволяє виділити сфери забезпечення конституційних прав, які безпосередньо пов'язані з діяльністю місцевого самоврядування в умовах воєнного стану [202]: забезпечення права людини на житло, надання тимчасового прихистку у разі руйнування або пошкодження, відновлення роботи систем надання комунальних послуг у разі руйнування мереж, їх пошкодження, громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них відповідно до закону плату, право на участь у місцевому

самоврядуванні шляхом належності до відповідних територіальних громад, організація роботи підприємств, установ та організацій, що перебувають у комунальній власності територіальних громад в умовах воєнного стану, сприяння у наданні можливостей для функціонування підприємств, установ та організацій, які не перебувають у комунальній власності територіальних громад, спрощення процедур прийняття на роботу та перевірки представників виконавчих органів місцевого самоврядування, певне спрощення регуляторних механізмів, що належать до компетенції органів місцевого самоврядування щодо реалізації положень нормативних актів: «Про доступ до публічної інформації» [117], а також законів України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [118], «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» [115].

У разі введення воєнного стану на територіях територіальних громад, в яких сільські, селищні, міські ради та/або їх виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють повноважень, покладених на них Конституцією та законами України, а також в інших випадках у випадках, передбачених цим Законом, утворюються військові адміністрації населених пунктів. Основними завданнями військових адміністрацій є: заходи із забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захист критичної інфраструктури, здійснення заходів щодо забезпечення правового режиму.

Окрім визначення визначених обмежень у регулюванні діяльності органів місцевого самоврядування, доцільно визначити розширення повноважень, зокрема, такі заходи: звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд; обстеження та демонтаж будівель і споруд та їх конструктивних елементів у разі їх пошкодження, загрози життю і здоров'ю людей; створення можливостей для пожертвувань на потреби Збройних Сил України, підрозділів територіальної оборони; боротьба зі стихійними лихами та ліквідація наслідків, попередження та уникнення надзвичайних ситуацій [202].

На міжнародному рівні основними документами, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування у збройному конфлікті, є Женевські конвенції 1949 року та додаткові протоколи до них 1977 року. Ці документи встановлюють принципи гуманного поводження з цивільним населенням, забезпечення їх безпеки та надання гуманітарної допомоги, а також визначають статус і повноваження органів цивільного управління на окупованих територіях. Аналіз нормативно-правового забезпечення та визначення напрямів діяльності органів місцевого самоврядування, які безпосередньо відповідають на потреби населення, зокрема пріоритети щодо базових потреб, показує, що соціально-гуманітарні проблеми мають найвищий пріоритет.

Така ситуація пов'язана з наслідками повномасштабної військової агресії проти України, такими як втрата робочих місць, закриття бізнесу, переміщення осіб через бойові дії, втрата житла та інші соціально-економічні чинники. У зв'язку з цим, пріоритет органів місцевого самоврядування полягає у забезпеченні можливостей для подолання наслідків військового вторгнення, зокрема шляхом вирішення соціальних та гуманітарних проблем населення.

У зв'язку з наведеним доцільно визнати слушними рекомендації щодо удосконалення нормативно-правового регулювання діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану з урахуванням ранжування потреб та звернень населення різних категорій до органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, зокрема: регулювання здійснення повноважень у сфері прийняття кадрових рішень у системі органів виконавчої влади та комунальних підприємств з метою забезпечення реалізації соціально-побутових функцій, забезпечення правового регулювання процесів взаємодії між органами місцевого самоврядування, органами державної влади, волонтерами, громадськими організаціями тощо, юридичне обґрунтування повноважень органів місцевого самоврядування у процесах евакуації цивільного населення шляхом організації взаємодії зі Збройними Силами України, волонтерами, юридичне

обґрунтування процесів релокації та визначення ролі місцевого самоврядування у забезпеченні ефективної роботи релокованого бізнесу, забезпечення процесів розвитку демократії, зокрема визначення місця народовладдя в системі державного управління, розширення можливостей залучення місцевих жителів до обговорення та прийняття рішень з питань управління територією, визначення правових засад реалізації права органів місцевого самоврядування на звернення за фінансуванням для потреб відновлення деокупованих громад та громад, які зазнали руйнувань внаслідок бойових дій, визначення механізмів налагодження міжнародного співробітництва на рівні органів місцевого самоврядування з урахуванням необхідності пошуку фінансової підтримки та кредитних коштів на відновлення зруйнованої інфраструктури та житлового фонду, правове регулювання процесів цифровізації в діяльності органів місцевого самоврядування з розробкою конкретних рекомендацій та пропозицій [202].

Доцільно зазначити, що наслідком введення воєнного стану та повномасштабної військової агресії стала зміна пріоритетів та запитів населення до діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема й юридичної служби. В умовах реформи децентралізації в нашій державі було визначено ключову роль територіальних громад, а також передано низку повноважень від центральних органів влади до органів місцевого самоврядування. Така система забезпечила вищу ефективність місцевих проектів та підвищену відповідність реалізованих проектів запитам громади.

В умовах введення воєнного стану регуляторна політика спрямована на збереження високої ролі органів місцевого самоврядування у процесах забезпечення безпеки та розвитку країни. Потреби, які виникли через повномасштабне військове вторгнення, стали пріоритетними, і є як єдиними, так і специфічними для кожного регіону залежно від тяжкості наслідків повномасштабної військової агресії.

Проте варто вказати, що суспільство створило систему місцевого самоврядування, яка відображає місцеві традиції управління поселеннями в

кожній країні [178]. Таким чином, місцеві жителі, об'єднані спільним місцем проживання та спільними інтересами, через виборні уповноважені органи або представників, які відповідають за вирішення місцевих проблем, створюють основу для самоврядування.

Формування і розвиток цих органів в Україні зазнали значного впливу адміністративного устрою Російської імперії, оскільки території, що сьогодні складають нашу державу, звільнилися від її влади після Першої світової війни, заклавши фундамент самоврядування на конституційному рівні в нових незалежних країнах. Окрім того, українська система місцевого самоврядування пережила вплив законодавчих актів багатьох держав, що стало результатом того, що різні частини території України в різні історичні періоди не входили до складу єдиної держави. Спадщина цього впливу й сьогодні проявляється у етнічних та культурних особливостях місцевих громад на прикордонних територіях.

На сучасному етапі розроблений механізм структурної, адміністративної реформи, який включає в себе наступні етапи [178]:

- 1) функціонування існуючої системи місцевого самоврядування з використанням емпіричних даних та раціональної аргументації;
- 2) окреслення проблем, пов'язаних із системою місцевого самоврядування, з неоптимальними розмірами територіальних громад;
- 3) визначення та підтримка оптимального, а отже, бажаного розміру муніципалітету (найчастіше виражається у показниках кількості мешканців) [196].

Варто вказати, що Україна приєдналася до Європейської хартії місцевого самоврядування [40] та Додаткового протоколу до неї [170], який визначає, що під місцевим самоврядуванням розуміється право та здатність органів місцевого самоврядування в межах закону регулювати та управляти значною частиною державних справ, під свою відповідальність, в інтересах місцевого населення. Варто відзначити особливу роль Конгресу місцевих та регіональних влад Європи, оскільки його моніторингові процедури стану

місцевої та регіональної демократії дають можливість зрозуміти весь спектр проблем формування місцевого самоврядування. Водночас її рекомендації сприяють «розвитку місцевої демократії та децентралізації влади, оскільки враховують внутрішню організацію зацікавлених країн» [178]. Таке приєднання стимулювало вітчизняну реформу місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів.

Варто вказати, що у спеціальній літературі наявні дослідження порівняльного характеру щодо становлення інституту місцевого самоврядування. Зокрема дослідники вказують, що Польща вже через вісім років після відновлення самоврядування відмовилася від консультативних рад, які склалися з делегатів гмін на рівні воєводства і виконавчого голови, що призначається центральною владою, і перейшла на всенародні вибори рад кожні чотири роки. Таким чином, вона виконала одну з вимог Копенгагенських критеріїв щодо демократичного формування уряду як умови членства в ЄС [178].

Щодо Латвії, дослідники вказують, що було застосовано процедуру моніторингу стану місцевої та регіональної демократії в контексті вступу до ЄС, що виявило високий рівень проведення часткових адміністративно-територіальних реформ, які були спрямовані на консолідацію муніципалітетів, які до цього часу були «занадто малими за розміром, не мали достатніх фінансових та інших ресурсів для належного виконання своїх завдань і функцій. Також було вирішено питання участі негромадян у політичному житті країни на місцевому рівні. Відповідно до статті 101 Конституції Латвії, до голосування на місцевому рівні не допускаються особи, які не мають громадянства Латвії або ЄС. Водночас особи без громадянства, що складають значну частину населення, проживають переважно у великих містах. У цих містах можливості для інтеграції в латиськомовне соціальне середовище та демократичний устрій країни обмежені. Латвійська влада вважає, що надання прав голосу особам без громадянства на місцевому рівні не є доцільним, оскільки це не тільки непотрібно, але й контрпродуктивно. Вона вважає, що

можливість отримання повних політичних прав на місцевому рівні є важливим стимулом для натуралізації» [178].

Після ратифікації Європейську хартію місцевого самоврядування, наша держава зобов'язалася імплементувати її положення на законодавчому рівні, зокрема щодо зміцнення правового статусу органів місцевого самоврядування, як основи демократичного режиму, надання громадянам права участі в управлінні державними справами, розширення автономії та функцій органів місцевого самоврядування, проте реалізація цих зобов'язань в нашій державі була недостатньо активною.

Керівники програми Ради Європи «Зміцнення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні» [138] відзначали кілька проблем, зокрема, затримку з офіційним перекладом документу, який стався на кілька років, несвоєчасне тлумачення її положень у коментарях, відсутність належної інформаційної кампанії та, що найважливіше, відсутність аналізу відповідності положень документу. Так, було вказано, що під час ратифікації Хартії українська влада, ймовірно, недооцінила масштаб і політичний вплив цього документа, оскільки численні офіційні переклади не були точними, а компетентні органи не здійснили належних заходів для інформування та роз'яснення його положень місцевим органам влади.

Таким чином, реалізація місцевого самоврядування включає не лише наявність прав у органів місцевого самоврядування, але й їх здатність ефективно вирішувати питання, що стосуються місцевої громади. Враховуючи сучасні підходи до управління, головним результатом діяльності органів місцевого самоврядування є задоволення потреб та інтересів населення. Конституція України закріпила, що місцеве самоврядування визнається та гарантується в Україні. Окрім того, частина 2 статті 19 Основного Закону чітко визначає, що органи державної влади та місцевого самоврядування, а також їхні посадові особи, зобов'язані діяти лише відповідно до своїх повноважень, у межах встановлених законів та Конституції України [75].

Потрібно визначити ключові цінності та орієнтири, які формують зміст і основні вектори соціальних змін. Особливо важливим є формування базових суспільних цінностей у контексті правового супроводу розвитку громадянського суспільства, забезпечення гармонії між особистими й колективними інтересами, між спільнотою та окремими підрозділами місцевої влади.

Формування місцевого самоврядування як найближчої до населення структури, покликаної надавати якісні послуги, виступає одним із головних пріоритетів розвитку місцевої демократії та реформи адміністративно-територіального устрою в умовах демократичної держави, у центрі якої стоїть територіальна громада. У зв'язку з цим виникає потреба у чіткому розумінні сутності поняття «територіальна громада», оскільки в багатьох країнах світу вона становить базовий рівень адміністративно-територіального устрою і виступає основою функціонування місцевого самоврядування.

У США, наприклад, громада трактується нарівні з родиною як первинна клітинка суспільства та його модель, у межах якої формуються ключові соціально-політичні відносини, що згодом відображаються на вищих щаблях політичної системи [99].

Територіальна громада як соціальне явище є специфічною формою соціальної спільноти, якій притаманні риси, характерні для будь-якої громади. Її формування можна умовно зобразити як поєднання спільного проживання на певній території та взаємин, що виникають у межах локальної колективної свідомості [178]. Визначальною ознакою громади є факт постійного проживання людей на одній території. У процесі соціальної взаємодії мешканці цієї території вступають у певні відносини, які поступово формують спільне бачення потреб, інтересів і колективної мети. Це, у свою чергу, створює підґрунтя для формування стійкої спільноти [99, с. 14]. У спеціальній літературі називали приналежність до населеного пункту основним показником територіальної громади. Такий підхід практично прирівнює поняття «громада» до поняття «спільнота мешканців». Територіальна громада

набуває правового статусу в процесі визнання її іншими юридичними особами, насамперед державою, як колективного цілого, що фактично є проявом легалізації громади [99, с. 16].

У результаті аналізу доктринальних підходів до визначення поняття «територіальна громада» можна стверджувати, що вона виступає основним суб'єктом системи місцевого самоврядування. Це спільність осіб, які постійно проживають у межах певної території, мають спільну ідентичність із цією територією та згуртовані навколо вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через обрані органи. Юридичне розуміння територіальної громади дедалі більше залежить від її інституційної спроможності й рівня повноважень органів місцевого самоврядування, що діють у її межах [178].

В Україні серед ключових аспектів побудови сучасної моделі місцевого самоврядування важливу роль відіграє його реформа. Саме вона покликана забезпечити подальший сталий розвиток суспільства. У цьому контексті правове забезпечення функціонування місцевих рад потребувало такої моделі управління, яка б відповідала принципам Європейської хартії місцевого самоврядування та забезпечувала чіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування щодо належного виконання їхніх функцій.

Саме з цією метою Кабінет Міністрів України затвердив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а згодом План заходів щодо її реалізації [137]. Ці документи передбачали побудову трирівневої системи адміністративно-територіального устрою.

У межах нової структури місцевого самоврядування передбачалося: на базовому рівні – функціонування сільських, селищних і міських рад з відповідними виконавчими органами, включаючи старост як виборних посадових осіб у межах старостинських округів; на районному рівні – районні ради, їх виконавчі органи, районні державні адміністрації та представництва центральних органів виконавчої влади; на регіональному рівні – Рада Міністрів АР Крим, обласні ради, їх виконавчі органи, обласні державні адміністрації, а також Київська і Севастопольська міські ради та їх виконавчі

органи й державні адміністрації. Усе це створило підґрунтя для масштабної реформи децентралізації влади, що стала основою оновлення системи місцевого самоврядування в Україні.

Для забезпечення реалізації Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [116] Кабінет Міністрів України затвердив Методику формування спроможних територіальних громад [120]. Саме ці акти визначили, як мають об'єднуватися громади, щоб стати спроможними.

Спроможні територіальні громади – це такі громади, які внаслідок добровільного об'єднання здатні самостійно або через свої органи місцевого самоврядування забезпечувати належну якість надання публічних послуг різних у сферах суспільного життя, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансових можливостей та рівня розвитку інфраструктури відповідної території.

У таких громадах органи місцевого самоврядування повинні ефективно реалізовувати як власні, так і делеговані державою повноваження, спрямовані на задоволення потреб мешканців сіл, селищ і містечок, що входять до громади. Після об'єднання громади населені пункти обирають голову та заступників, які представляють громаду в об'єднаній раді. Кандидатура старости відповідного старостинського округу подається головою ради на розгляд депутатів після обов'язкового громадського обговорення.

Староста є ключовою посадовою особою громади у своєму населеному пункті, який виконує функції адміністратора, працює в апараті ради або її виконавчого комітету, а за умови обрання, входить до складу виконавчого комітету і забезпечує оперативне вирішення місцевих питань на постійній основі (стаття 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [126]). Національний законодавець також передбачив, що територіальні громади сіл, селищ та міст, які добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, мають право на вихід зі складу об'єднаної територіальної громади

(відокремлення) у визначені законом строки (ч. 3 ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [126]).

У подальшому державні адміністрації розробили перспективні плани для кожної області, яка повністю охоплена об'єднаними територіальними громадами, та подали їх на затвердження уряду. Відповідно до Закону України від 16.04.2020 № 562-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» [112] Кабінет Міністрів України наділений повноваженнями визначати адміністративні центри та затверджувати території територіальних громад. 12 червня 2020 року уряд України затвердив новий адміністративно-територіальний устрій України на базовому рівні – громади.

Результати реформи місцевого самоврядування в Україні є досить вагомими, особливо з урахуванням складної геополітичної ситуації. Проте темпи її впровадження могли б бути вищими, якби не низка негативних факторів. До початку повномасштабного вторгнення у лютому 2022 року гальмуванню реформи сприяли відсутність політичної єдності між центральними та регіональними елітами щодо перерозподілу владних повноважень, незавершеність законодавчих змін, а також слабка ініціативність і самоорганізація громадян. З 2022 року додатковим і надзвичайно потужним чинником стала війна [178].

Попри це, реформа ще триває, і наступним її кроком має стати створення повноцінної правової основи для розвитку місцевого самоврядування. Це передбачає, зокрема, внесення змін до Конституції України щодо децентралізації, без чого неможливо завершити реформу. Також необхідно оновити закони «Про службу в органах місцевого самоврядування» [135] та «Про місцеве самоврядування в Україні» [126], адаптувавши їх до сучасних умов та викликів.

Для успішного завершення реформи місцевого самоврядування необхідні три основні умови: перемога та прийняття сучасної законодавчої бази, що відображає реальні потреби громад і сприяє підтримці суспільства, а

також наявність компетентних кадрів, спроможних ефективно реалізовувати поставлені завдання реформи [178].

Тобто варто зазначити, що позитивний досвід європейських країн та зобов'язання, які взяла на себе Україна в рамках Європейської хартії місцевого самоврядування щодо самодостатності територіальних громад, доводять, що без децентралізації неможливо зробити державне управління ефективним та державні послуги на місцях високої якості без децентралізації.

Підводячи підсумок проведеного аналізу доцільно дійти висновку, що реформа місцевого самоврядування в Україні, що активно впроваджується з 2014 року у межах процесу децентралізації, обумовила необхідність не лише зміни структурно-функціональної моделі управління на місцях, а й суттєвого оновлення нормативно-правової основи, яка забезпечує ефективність, легітимність та прозорість цієї трансформації. У цьому контексті юридична служба органу місцевого самоврядування посідає ключове місце, оскільки її діяльність є гарантом правової визначеності управлінських рішень та реалізації принципу верховенства права на муніципальному рівні.

Однак, незважаючи на загальнодержавний курс на модернізацію місцевого врядування, нормативно-правова база діяльності юридичних служб лишається фрагментарною, малорозвиненою та значною мірою застарілою. Більшість положень щодо організації юридичної служби базуються на типових інструкціях та відомчих рекомендаціях, що не відповідають викликам сучасного адміністративного устрою, пов'язаним з утворенням нових територіальних громад, розширенням повноважень органів місцевого самоврядування та зростанням обсягів правового регулювання.

У нових умовах особливо актуальним є створення цілісної концепції нормативного регулювання діяльності юридичних служб на основі: єдності підходів до кадрового забезпечення; чіткого визначення функціональних повноважень; впровадження єдиних стандартів правової експертизи; уніфікації форм звітності та оцінки ефективності правової роботи.

Таким чином, реформа місцевого самоврядування має стимулювати перегляд та оновлення нормативної бази функціонування юридичних служб з метою їх трансформації з вузькоспеціалізованих підрозділів у повноцінні центри правового забезпечення діяльності громади. Лише за умови правового удосконалення можливо досягти сталого балансу між управлінською автономією громад і дотриманням загальнодержавних стандартів законності.

Висновки до першого розділу

1. Обґрунтовано доцільність внесення змін до нормативно-правового акту, який регулює питання діяльності юридичної служби органу місцевого самоврядування, а саме, Постанови КМУ «Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади». Крім того цим нормативно-правовим актом доцільно було з закріпити поняття юридичної служби органу місцевого самоврядування – структурного підрозділу органу місцевого самоврядування, який забезпечує дотримання законності в діяльності органу місцевого самоврядування, його виконавчих органів та посадових осіб.

Оскільки роль юридичної служби полягає у запобіганні порушенням прав і свобод громадян, ефективному функціонуванню місцевої влади, підвищенню правової культури працівників та зміцненню авторитету органів місцевого самоврядування в громаді, основними завданнями юридичної служби визначено правове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування (правова експертиза, участь у розробці нормативно-правових актів, правова допомога структурним підрозділам, представництво інтересів органів місцевого самоврядування, правова освіта тощо).

Зроблено висновок, що досвід, набутий нашою державою під час війни, яскраво демонструє перевагу самоорганізації громадян над централізованими підходами до управління. Ще до початку війни рівень довіри громадян до місцевої влади був одним із найвищих серед усіх державних інституцій, а в

умовах воєнного часу, завдяки безпосередній та частій взаємодії з громадами, ця довіра лише посилилася. У зв'язку з цим доцільним є нормативне унормування діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування, зокрема чіткого визначення їхніх повноважень у період війни.

Вказано, що прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» стало важливим етапом у нормативному врегулюванні діяльності місцевої влади в умовах надзвичайної ситуації. Цей закон вніс суттєві зміни до законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про правовий режим воєнного стану», створивши передумови для подальшої законотворчої діяльності. З огляду на це, постає нагальна потреба в розробці та затвердженні Кабінетом Міністрів України Типового положення про юридичну службу в органах місцевого самоврядування. Такий документ має унормувати діяльність юридичних підрозділів як у мирний період, так і з урахуванням особливостей правової роботи в умовах воєнного стану, забезпечуючи правову стабільність та визначеність, а також ефективність управління.

2. Підкреслено, що хоча принципи організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування є одним з найбільш ефективних каталізаторів еволюції системи місцевого самоврядування, має свої внутрішні закономірності, і ці закономірності задають певні напрямки для інновацій у цій сфері.

Вказано, що роль принципів організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування полягає у тому, що вони лежать в основі організації юридичних служб в системі місцевого самоврядування, виконують функціональну, нормативну та методологічну роль. Їхнє значення полягає в забезпеченні цілісності, ефективності та законності діяльності правового апарату місцевих органів влади.

Обґрунтовано, що нормативно-орієнтуюча роль полягає у тому, що принципи організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування є методологічною основою для розробки положень про юридичні служби, визначення їх статусу, структури, повноважень. Вони орієнтують нормотворчу діяльність на дотримання єдиних стандартів правового забезпечення.

Аргументовано, що інституціональна роль принципів організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування полягає у тому, що принципи забезпечують стабільність та організаційну цілісність юридичної служби, дозволяють впроваджувати єдині підходи до її побудови в різних територіальних громадах, формуючи уніфіковану систему правового супроводу. Гарантійна роль принципів організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування проявляється у тому, що такі принципи, як законність, функціональна незалежність і професіоналізм, виступають гарантіями об'єктивності та неупередженості правової експертизи. Вони захищають юридичну службу від політичного або адміністративного тиску. Регулятивна роль виражається у тому, що принципи задають межі й стандарти для внутрішньої діяльності юридичних служб: визначають способи комунікації з іншими структурними підрозділами, методи правового супроводження, регламентують внутрішній документообіг. Оціночна роль принципів організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування дозволяють оцінювати якість діяльності юридичної служби, виявляти порушення в організації її роботи, надавати рекомендації щодо удосконалення правового забезпечення місцевого самоврядування.

Зроблено висновок, що принципи організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування виступають не просто декларативними засадами, а ключовими орієнтирами, які формують зміст і функціонування юридичних служб в органах місцевого самоврядування, сприяючи утвердженню правової держави на місцевому рівні.

Важливість принципів організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування виражається в тому, що вони функціонують як межа, базова структура системи. Правові засади є керівними принципами організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування в процесі розвитку і становлення юридичної служби, мають значний вплив на формування правосвідомості працівників цієї служби, можуть служити безпосередньою основою для прийняття окремих правових рішень в конкретних випадках у ході реалізації юридичною службою своїх повноважень.

Зроблено висновок, що принципи організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування сприяють оптимальному тлумаченню правових норм, функціонуючи при цьому як джерело права. Роль принципів організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування тим більше полягає в тому, що вони заповнюють законодавчий вакуум.

Обґрунтовано, що принципи організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування охоплюють основні засади, за якими формуються, функціонують та взаємодіють юридичні підрозділи в системі місцевого самоврядування, до яких доцільно віднести такі: законність – діяльність юридичних служб має відповідати Конституції України, законам та іншим нормативно-правовим актам. Всі рішення мають юридичне обґрунтування; професіоналізм – працівники юридичних служб повинні мати відповідну юридичну освіту, досвід та компетенції; функціональна автономія – юридичні служби мають працювати незалежно від політичного впливу, забезпечуючи об'єктивність і неупередженість у правовому супроводі діяльності органів місцевого самоврядування; організаційна єдність – структура юридичної служби повинна бути чітко визначеною, з підпорядкуванням, повноваженнями та відповідальністю; підконтрольність і підзвітність – юридичні служби підпорядковуються керівництву органу місцевого самоврядування і несуть відповідальність за

якість правового супроводу; прозорість – правова інформація, консультації, проекти нормативних актів мають бути доступні для громадськості в межах чинного законодавства; співпраця та комунікація – юридичні служби повинні координувати свою діяльність із іншими структурними підрозділами, державними органами та громадськістю. Наведені принципи гарантують ефективне функціонування юридичних підрозділів, що забезпечують правову підтримку прийняття управлінських рішень та захист інтересів громади.

Вказано, що узагальнення зазначених принципів дасть змогу визначити юридичну службу як системоутворюючий елемент в структурі органів місцевого самоврядування, що сприяє легітимності, ефективності та правовій визначеності прийнятих рішень.

Зроблено висновок, що формування та функціонування юридичних служб в органах місцевого самоврядування ґрунтується на системі принципів, що визначають правову природу та структурно-функціональні засади діяльності відповідних підрозділів. Ці принципи доцільно класифікувати на загальні та спеціальні. До загальних принципів належать ті, що є універсальними для всієї системи публічного управління, включаючи як державні, так і муніципальні органи: принцип законності – діяльність юридичних служб повинна відповідати Конституції України, законам України, підзаконним актам, а також міжнародно-правовим зобов'язанням; принцип правової визначеності – передбачає чіткість та прогнозованість правових норм, на основі яких функціонує юридична служба; принцип гласності (прозорості) – юридична служба має забезпечувати відкритість правової інформації, зокрема проектів рішень, які готуються на розгляд органів місцевого самоврядування; принцип професіоналізму – юридична діяльність повинна здійснюватися виключно компетентними спеціалістами з відповідною освітою, досвідом та етикою; принцип відповідальності – юридичні підрозділи несуть відповідальність за якість та достовірність наданих висновків, правового супроводу та консультування.

Зроблено висновок, що спеціальні принципи безпосередньо відображають особливості функціонування саме юридичних служб в органах місцевого самоврядування і до них доцільно віднести: принцип організаційної єдності – юридична служба має мати структурно завершену систему з чітким розподілом повноважень та субординацією; принцип функціональної незалежності – юридичні фахівці повинні мати можливість надавати неупереджені висновки, незалежно від політичної чи адміністративної кон'юнктури; принцип службової субординації – юридичні служби підпорядковуються виконавчим органам місцевого самоврядування, але при цьому зберігають об'єктивність у правовій оцінці рішень; принцип консультативно-дорадчого характеру – юридична служба не ухвалює управлінських рішень, а забезпечує їх правове супроводження, аналіз та оцінку з точки зору законності; принцип адаптивності – юридичні служби повинні мати гнучкість у реагуванні на зміну законодавства, правову ситуацію в громаді, судову практику.

Обґрунтовано, що поділ принципів організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування на загальні та спеціальні дає змогу не лише систематизувати підходи до організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування, але й забезпечити ефективне функціонування цих структур у динамічному правовому середовищі місцевого самоврядування.

3. Вказано, що юридична служба в органах місцевого самоврядування є інституційною ланкою, що забезпечує реалізацію правового супроводу управлінської діяльності. Її функціональне призначення полягає у забезпеченні законності рішень, дотриманні нормативно-правових вимог, а також у правовому захисті інтересів територіальної громади.

Констатовано, що юридична служба є ключовим елементом у структурі органів місцевого самоврядування, адже саме вона забезпечує відповідність усієї управлінської діяльності вимогам законодавства. Її функціональне призначення полягає не лише у формальному контролі, а й у забезпеченні

правової безпеки, організаційної стабільності та легітимності ухвалених рішень. У своїй діяльності юридична служба виконує низку взаємопов'язаних функцій, кожна з яких має вагоме значення для сталого функціонування органу місцевого самоврядування.

Вказано, що юридична служба функціонує як централізований підрозділ правового забезпечення, що об'єднує управлінську вертикаль із правовим полем, який активно співпрацює з іншими структурними одиницями, старостами, установами та зовнішніми органами, виконуючи роль посередника між адміністративною діяльністю та правовим простором.

Підкреслено, що основна функція юридичної служби полягає у правовому супроводі діяльності місцевої ради, виконавчого комітету, структурних підрозділів. Вона включає: юридичну експертизу проєктів рішень; участь у розробці нормативних актів; перевірку договорів, контрактів, угод; аналіз правових ризиків.

Запропоновано таку класифікацію функцій юридичної служби в органах місцевого самоврядування:

1. Загальні функції, які є універсальними, тобто такими, що притаманні юридичним підрозділам у будь-яких органах публічної влади як державних, так і місцевих. Вони забезпечують базові правові механізми діяльності, зокрема: функція правового супроводу, яка сприяє забезпеченню юридично грамотного оформлення управлінських рішень, договорів, розпоряджень, проєктів нормативних актів; правоконтрольна функція – здійснення моніторингу та перевірки відповідності внутрішніх актів вимогам законодавства; консультативна функція – надання правових консультацій посадовим особам, депутатам, працівникам виконавчих органів; захисна (представницька) функція, а саме представництво інтересів органу місцевого самоврядування у судах, участь у правових спорах; інформаційно-аналітична функція заключається у відстеженні змін законодавства, підготовці аналітичних довідок, правових висновків, методичних матеріалів, освітня функція тощо.

2. Спеціальні функції, які відображають особливості правового статусу юридичної служби саме в контексті органів місцевого самоврядування. Вони залежать від специфіки муніципального рівня управління, децентралізації та взаємодії з громадою. До них доцільно віднести; функцію правового забезпечення діяльності місцевої ради та виконавчих органів; правову підтримку участі громади в управлінні; антикорупційну функцію; методичну підтримку внутрішніх підрозділів; функцію забезпечення нормативної єдності на місцевому рівні тощо.

Зроблено висновок, що юридична служба в системі місцевого самоврядування виконує багатогранну функціональну роль, спрямовану на забезпечення законності, правової визначеності та ефективності управлінських процесів на місцевому рівні. У ході аналізу її діяльності встановлено, що функції юридичної служби доцільно поділяти на загальні та спеціальні, залежно від характеру та сфери їх реалізації.

Обґрунтовано, що до загальних функцій належать ті, що є універсальними для будь-якого органу публічного управління: правове супроводження діяльності, контроль за дотриманням законодавства, надання юридичних консультацій, представництво в судах, інформаційно-аналітичне забезпечення. Ці функції формують базовий правовий каркас, у межах якого здійснюється управлінська діяльність. Спеціальні функції відображають унікальні особливості юридичної служби саме в органах місцевого самоврядування. Вони охоплюють правовий супровід рішень ради та виконавчих органів, методичну допомогу іншим підрозділам, участь у процесах громадської участі, реалізацію антикорупційних заходів. Ці функції сприяють адаптації правового супроводу до специфіки територіальних громад та умов децентралізації.

Зроблено висновок, що функції юридичної служби не обмежуються лише технічним виконанням правових завдань, а мають стратегічне значення для формування ефективної, демократичної та правової системи місцевого самоврядування. Їхня належна реалізація сприяє зміцненню правового

порядку, підвищенню правової культури посадових осіб та правовому захисту інтересів територіальної громади.

4. Аргументовано, що враховуючи актуальність та практичну важливість пошуку ефективних механізмів правового регулювання процесів територіального розвитку шляхом визначення повноважень юридичної служби органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, доцільно розробити методичні рекомендації щодо удосконалення нормативно-правового регулювання діяльності юридичної служби органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

Зроблено висновок, що реформа місцевого самоврядування в Україні, що активно впроваджується з 2014 року у межах процесу децентралізації, обумовила необхідність не лише зміни структурно-функціональної моделі управління на місцях, а й суттєвого оновлення нормативно-правової основи, яка забезпечує ефективність, легітимність та прозорість цієї трансформації. У цьому контексті юридична служба органу місцевого самоврядування посідає ключове місце, оскільки її діяльність є гарантом правової визначеності управлінських рішень та реалізації принципу верховенства права на муніципальному рівні.

Вказано, що незважаючи на загальнодержавний курс на модернізацію місцевого врядування, нормативно-правова база діяльності юридичних служб лишається фрагментарною, малорозвиненою та значною мірою застарілою. Більшість положень щодо організації юридичної служби базуються на типових інструкціях та відомчих рекомендаціях, що не відповідають викликам сучасного адміністративного устрою, пов'язаним з утворенням нових територіальних громад, розширенням повноважень органів місцевого самоврядування та зростанням обсягів правового регулювання.

У нових умовах особливо актуальним визнано створення цілісної концепції нормативного регулювання діяльності юридичних служб на основі: єдності підходів до кадрового забезпечення; чіткого визначення

функціональних повноважень; впровадження єдиних стандартів правової експертизи; уніфікації форм звітності та оцінки ефективності правової роботи.

Зроблено висновок, що реформа місцевого самоврядування має стимулювати перегляд та оновлення нормативної бази функціонування юридичних служб з метою їх трансформації з вузькоспеціалізованих підрозділів у повноцінні центри правового забезпечення діяльності громади. Лише за умови правового удосконалення можливо досягти сталого балансу між управлінською автономією громад і дотриманням загальнодержавних стандартів законності.

Положення та висновки, досягнуті у першому розділі дисертації, оприлюднено у ряді авторських наукових праць [47; 48; 49; 50].

РОЗДІЛ 2

РЕАЛІЗАЦІЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОЇ СТРУКТУРИ ТА ФУНКЦІОНАЛЬНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ЮРИДИЧНИХ СЛУЖБ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

2.1 Оцінка ефективності реалізації повноважень юридичних служб в органах місцевого самоврядування

Повноваження юридичної юридичних служб в органах місцевого самоврядування утворюють обсяг їх компетенції [86].

Термін «компетенція» активно використовується у вітчизняному законодавстві та юридичній доктрині для позначення обсягу повноважень суб'єкта правовідносин. Його лексичне коріння сягає латинського *competentia*, що у перекладі означає «відповідність», «придатність», «здатність здійснювати певні дії». Така етимологія свідчить про тісний зв'язок компетенції із функціональними характеристиками суб'єкта владних повноважень [94].

Теорія компетенції, що ґрунтується на ідеї наділення конкретного суб'єкта владними повноваженнями в певних сферах суспільного та державного життя, є здебільшого категорією юридичної науки. У гносеологічному аспекті компетенція розглядається як:

- а) ключовий елемент при дослідженні явищ і тенденцій у сфері нормативного регулювання та фактичної реалізації діяльності суб'єктів права;
- б) основа комунікації між суб'єктами правовідносин;
- в) важливий інструмент для аналізу механізмів правового впливу на учасників правовідносин;
- г) ефективний засіб розв'язання правових колізій.

Такий підхід дозволяє осмислити компетенцію не лише як статичну категорію нормотворчості, а й як динамічний інструмент правового регулювання.

У історичній ретроспективі виникнення феномену компетенції пов'язується з періодом Римської імперії, де виконання публічних функцій було тісно пов'язане із законом як вищим проявом справедливості, порядку та вираженням суспільного інтересу. Саме в римському праві сформувалося уявлення про чітке розмежування владних повноважень між суб'єктами публічного управління, що можна вважати прообразом сучасного поняття компетенції. Закон (*lex*) у римській традиції виступав не лише джерелом норм, а й актом, що легітимізував владу та окреслював межі її реалізації [9, с. 35-37;53].

Із занепадом Римської імперії та переходом до доби феодалізму структура публічної влади зазнала істотних змін. У європейському середньовіччі домінуючим стало уявлення про владу як божественне дарування, що концентрувалося в руках монарха або феодалного сеньйора. У цей період ідея компетенції ще не мала системного юридичного оформлення, проте вже тоді простежувалося прагнення до регламентації повноважень різних владних суб'єктів – зокрема, шляхом видання хартій, привілеїв і локальних правових актів.

Особливого значення набуло звуження розуміння компетенції як межі юрисдикції окремих суб'єктів влади. Наприклад, в англо-саксонській традиції (зокрема після Великої хартії вольностей 1215 року) вперше було чітко задекларовано розмежування повноважень між королем, феодалами та церквою. Аналогічні процеси мали місце і в континентальній Європі, де поступово формувалися органи станово-представницької влади, кожен з яких мав свою сферу впливу й відповідальності.

Таким чином, у середньовічній правовій думці закладалися основи концепції компетенції як визначеного, обмеженого кола владних повноважень, що реалізуються в межах певної юридичної ієрархії. Ця ідея згодом отримає подальший розвиток у період формування національних держав та становлення теорії поділу влад [55, с. 111].

Набуття Україною державної незалежності актуалізувало не лише проблематику, а й саму феноменологію компетенції як правової категорії. Компетенція набула значення одного з ключових та ефективних чинників формування, розвитку й модернізації системи публічної влади. Вона стала універсальним механізмом диференціації влади на публічну державну та публічну самоврядну (муніципальну), а також – основним функціонально-прикладним інструментом реалізації процесів децентралізації та деконцентрації владних повноважень [86].

У цьому контексті компетенція відіграє не лише роль засобу правового регулювання, а й виступає фундаментом для розбудови ефективної, прозорої та збалансованої системи управління на всіх рівнях публічної влади.

Однак при цьому в умовах триваючої реформи децентралізації системи організації муніципальної влади визначається актуальним подальше дослідження питання визначення змісту компетенційних повноважень юридичних служби органів МС.

Слід зазначити, що проблемам дослідження компетенційних повноважень юридичних служб органів місцевого самоврядування. В приділено достатньо уваги сучасними вченими, і зокрема, у працях таких вчених, як М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, В. І. Борденюк, Т.О. Коломоєць, О. А. Лазор, Ю.О. Легеза, П. М. Любченко, Н.В. Мішина, М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілко та інших.

У національному законодавстві України, а також у вітчизняній правовій доктрині поняття *компетенції* здебільшого використовується для окреслення сукупності юридично визначених (тобто закріплених у нормативно-правових актах) сфер відання, прав та обов'язків органів публічної влади. Структурно компетенцію органу прийнято поділяти на дві взаємопов'язані складові: предмети відання, що охоплюють ті сфери суспільних відносин, на які спрямована його регулююча та управлінська діяльність, та повноваження – сукупність прав і обов'язків, наданих органу державної чи місцевої влади з метою реалізації функцій у межах визначених сфер відання [14]. Під терміном

«повноваження органів місцевого самоврядування», який більш детально розкрито у чинному законодавстві України, слід розуміти закріплені в нормативно-правових актах права та обов'язки, що визначають обсяг і межі самостійного вирішення питань місцевого значення. Зміст таких повноважень охоплює, з одного боку, забезпечення належних умов для надання публічних послуг з метою задоволення потреб територіальних громад, а з іншого – здійснення контролю за дотриманням вимог чинного законодавства у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці [126].

Наявність владних повноважень органів місцевого самоврядування підтверджується, зокрема, тим, що вони, діючи на підставі та в межах, визначених чинним законодавством, ухвалюють нормативно-владні акти, обов'язкові для виконання на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

У науковій літературі простежується усталений підхід щодо співвідношення понять *«компетенція»* та *«повноваження»* представницьких органів місцевого самоврядування. Зазначені категорії розглядаються як взаємопов'язані, при цьому компетенція виступає ширшим, системним поняттям, що охоплює як предмет відання (сфери суспільних відносин, на які спрямована діяльність органу), так і повноваження (конкретні права та обов'язки). Такий підхід дозволяє трактувати компетенцію як цілісну, внутрішньо узгоджену правову конструкцію, яка визначається на рівні Конституції України та спеціального законодавства [84].

Органи місцевого самоврядування, незважаючи на свою відносну автономність, є суб'єктами публічної влади, компетенція яких, подібно до органів державної влади, має похідний характер – вона встановлюється державою через Конституцію та закони України. Реалізуючи цю компетенцію, органи місцевого самоврядування виступають не лише представниками інтересів територіальних громад, а й діють як носії делегованих повноважень, тим самим представляючи інтереси держави на місцевому рівні [16;14].

Оскільки повноваження органів місцевого самоврядування закріплюються в законодавстві, у науковій літературі неодноразово акцентується увага на існуванні дублювання повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, а також між органами місцевого самоврядування різного рівня. Такі колізії об'єктивно призводять до виникнення конкуруючої компетенції та численних компетенційних спорів.

Нормативне закріплення повноважень органів місцевого самоврядування здійснюється у різних законодавчих актах, при цьому спостерігається нерівномірність підходів як за обсягом, так і за структурою викладення, що часто не відповідає базовим принципам нормопроекування. Відтак, на сучасному етапі не доводиться говорити про належну системність та внутрішню логіку у формуванні законодавчої бази компетенції органів місцевого самоврядування, що свідчить про фрагментарність, еkleктичність і методологічну неузгодженість підходів законодавця до визначення повноважень органів місцевого самоврядування [182;15].

Становлення та подальше вдосконалення системи місцевого самоврядування в Україні, яке відбувається в контексті муніципальної реформи, наочно виявляє наявні проблеми у сфері правового регулювання компетенції як системи органів місцевого самоврядування в цілому, так і їх структурних підрозділів зокрема. Одним із яскравих свідчень зазначених дисфункцій є неузгодженість механізмів делегування повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування.

У чинній практиці делегування залишається, по суті, одностороннім актом органів виконавчої влади, що здійснюється без договірного оформлення, всупереч загальноновизнаним засадам публічно-правових відносин. Відсутність двосторонньої згоди при делегуванні порушує баланс публічної влади та унеможливорює ефективну реалізацію переданих функцій на місцевому рівні.

Такий підхід не лише послаблює інституційну самостійність органів місцевого самоврядування, але й перешкоджає реалізації принципу

повсюдності місцевого самоврядування, відповідно до якого ОМСВ мають забезпечувати управління усіма справами місцевого значення без виключень.

Крім того, практика обмеженого або часткового передавання повноважень, без належного нормативного, організаційного та фінансового забезпечення, гальмує процес конкретного вирішення питань, які фактично реалізуються на рівні територіальних громад.

У зв'язку з цим доцільним є перехід до договірної моделі делегування повноважень, яка базується на принципах взаємної згоди, чіткого визначення змісту, меж і механізмів реалізації делегованих функцій. Такий підхід повинен ґрунтуватися на принципі розподілу влад, що передбачає чітке розмежування повноважень між представницькими та виконавчо-розпорядчими органами публічної влади, а також їх відповідальність у межах власної компетенції [79;9].

Таким чином, як свідчить аналіз, у науковій літературі існують різні підходи до тлумачення компетенції органів місцевого самоврядування. Водночас варто враховувати, що в загальнотеоретичному вимірі компетенція ОМС співвідноситься з компетенцією органів державної влади за своїми онтологічними та гносеологічними характеристиками. Це обумовлено тим, що обидва типи органів публічної влади функціонують за аналогічними алгоритмічними, парадигмальними та функціональними принципами.

Структурна й змістовна подібність підходів до визначення компетенції органів місцевого самоврядування та органів державної влади пояснюється наявністю спільних типових юридично визначених сфер та об'єктів впливу, які функціонують як ключові елементи їх компетенції. До таких об'єктів впливу належать:

а) сфери суспільного і державного життя, включаючи галузі економіки, соціально-культурного розвитку, публічного управління та суспільних трансформацій;

б) сталий (системний) характер діяльності, що передбачає регулярність і передбачуваність здійснення функцій у межах визначених повноважень;

в) юридичні дії, як форма реалізації владних повноважень, включаючи прийняття рішень, укладення договорів, винесення приписів тощо;

г) матеріальні об'єкти, з якими пов'язана діяльність відповідного суб'єкта публічної влади (інфраструктура, земельні ресурси, об'єкти комунальної власності тощо);

г) фінансово-бюджетні ресурси, які є необхідною передумовою для реалізації компетенції, зокрема у сфері надання публічних послуг;

д) державні та інші інститути, включаючи органи, організації, установи, що перебувають у сфері впливу відповідного суб'єкта;

е) керівники і посадові особи, на яких покладено обов'язок реалізації окремих функцій у межах компетенції органу;

є) правові акти, що становлять інструмент вираження волі органу влади та слугують засобом регулювання відповідних суспільних відносин.

Саме унікальні поєднання вказаних сфер і об'єктів впливу формують специфіку компетенції кожного суб'єкта публічного права, вирізняючи її за обсягом, змістом та функціональною спрямованістю [94, с. 178].

Водночас компетенція місцевого самоврядування та його органів має низку характерних ознак, які відрізняють її від компетенції органів державної влади. Ці відмінності дозволяють розглядати компетенцію місцевого самоврядування як самостійну правову категорію, що сформована на основі особливостей правового статусу територіальних громад та принципів муніципальної автономії.

Компетенція органів місцевого самоврядування поєднує у собі як статичні характеристики (визначений нормативно обсяг прав та обов'язків, сфери відання, засоби реалізації), так і динамічні характеристики, що проявляються у гнучкості, адаптивності до соціально-економічних змін, здатності до трансформації відповідно до потреб громади та розвитку правової системи.

До статичних характеристик компетенції органів місцевого самоврядування належать:

– нормативна визначеність: повноваження ОМСВ закріплюються у Конституції України, законах та інших нормативно-правових актах, що визначає їх правову легітимність та стабільність; – органічний зв'язок з територіальною громадою: ОМСВ діють від імені громади, що обумовлює територіальну обмеженість їх компетенції; – структурна завершеність: компетенція охоплює як предмети відання, так і інструменти реалізації (юридичні дії, правові акти, організаційні механізми).

Натомість динамічні характеристики компетенції виявляються у її здатності до:

– адаптації до соціально-економічних змін: територіальні громади можуть ініціювати перерозподіл повноважень або впроваджувати нові форми муніципального управління відповідно до потреб мешканців; – розвитку через практику: у процесі діяльності органів МСВ виникають нові управлінські функції, які поступово отримують нормативне закріплення; – взаємодії з іншими суб'єктами публічної влади: зокрема, через укладення договорів про співробітництво, делегування повноважень або участь у державних програмах.

Відтак, компетенція органів місцевого самоврядування має унікальну правову природу, яка поєднує елементи стабільності та змінності. Вона суттєво відрізняється від компетенції органів державної влади:

– по-перше, за джерелом легітимації (від громади, а не від держави як такої); – по-друге, за спрямованістю (локальний, а не загальнодержавний масштаб); – по-третє, за ступенем гнучкості (ОМСВ мають більшу свободу у виборі форм і способів реалізації повноважень).

Такий підхід дозволяє не лише чітко відмежувати компетенцію місцевого самоврядування від інших форм публічної влади, але й трактувати її як динамічну, еволюційну правову конструкцію, що має власну методологічну цінність у системі публічного управління.

Отже, компетенція органів місцевого самоврядування – це встановлений Конституцією України, законами та іншими нормативно-правовими актами обсяг юридично закріплених прав, обов'язків і предметів відання, в межах

яких ці органи здійснюють публічно-владну діяльність з метою вирішення питань місцевого значення, представництва інтересів територіальної громади та забезпечення реалізації принципу муніципальної автономії.

Компетенція ОМС є елементом системи публічної влади, що поєднує в собі: – предмети відання – сфери суспільних відносин, на які спрямована діяльність органу; – повноваження – юридичні права та обов'язки, необхідні для реалізації функцій у межах визначених сфер; – правові засоби – форми і способи впливу, включаючи прийняття рішень, контроль, адміністративні дії тощо [52].

Основою компетенції юридичних служб МСВ є їх права і обов'язки, або повноваження, що перебувають у тісному діалектичному зв'язку, єдності, взаємозалежності.

При цьому під предметами відання юридичних служб органів місцевого самоврядування необхідно розуміти нормативно визначені сфери правової діяльності, на які спрямована функціональна участь юридичних підрозділів у межах загальної компетенції органу місцевого самоврядування. Вони охоплюють напрями, де юридична служба зобов'язана забезпечувати правовий супровід, правову експертизу, контроль за законністю рішень, а також участь у представництві інтересів органу в суді. До типових предметів відання юридичних служб ОМСВ належать: нормопроектна діяльність – підготовка, аналіз і правова експертиза проєктів рішень ради, розпоряджень голови, інших актів органу; забезпечення відповідності рішень законодавству – участь у погодженні нормативно-правових актів, виявлення правових ризиків; юридичне консультування – надання правової допомоги посадовим особам ОМСВ, депутатам; претензійно-позовна робота – участь у підготовці документів до суду, представництво інтересів ради або виконкому; правова експертиза договорів та контрактів – оцінка юридичної коректності угод, які укладає орган; контроль за дотриманням законодавства у структурних підрозділах – методична допомога, перевірка правомірності дій службовців; захист майнових інтересів громади – участь у спорах щодо комунального

майна, землі, бюджетних коштів; взаємодія з контролюючими та правоохоронними органами – у межах повноважень ОМСВ; правове виховання та формування правової свідомості населення відповідних територій.

Для наукового визначення та аналізу компетенції юридичних служб органів місцевого самоврядування (ОМСВ) необхідно врахувати низку методологічних зауважень, які зумовлені прогалинами у чинному законодавстві України та особливостями нормативної практики, до яких необхідно віднести: відсутність прямого законодавчого визначення (правовий статус і компетенція юридичних служб ОМСВ на рівні законодавства чітко не врегульовані, при цьому у жодному з базових нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування, не міститься профільного документа, який би визначав засади організації та функціонування юридичної служби в ОМСВ); застосування аналогії закону (у розрізі застосування до них положень Постанови Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 року № 1040 «Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації», з урахуванням змін, внесених Постановою № 536 від 13 червня 2012 року; цей акт, хоч і не має прямого відношення до ОМСВ, містить універсальні підходи до організації діяльності юридичних служб, зокрема щодо: проведення правової експертизи проєктів нормативно-правових актів; покращення редакційної якості підготовки документів; підвищення ефективності правового супроводу діяльності установ); локальна нормотворчість як інструмент заміщення правової прогалини, що обумовлена відсутністю Типового положення про юридичну службу ОМСВ, що вимагають розробки на місцевому рівні власних локальних нормативних актів, в яких: частково або повністю запозичувалися норми згаданого Положення № 1040; відбувалося адаптування функцій юридичної служби до місцевих потреб і контексту; встановлювалися специфічні обов'язки та механізми взаємодії в структурі виконкому чи ради.

Попри відсутність прямої дії, поширення норм Положення № 1040 на юридичні служби ОМСВ можна вважати обґрунтованим, оскільки: функції юридичних служб органів виконавчої влади та юридичних підрозділів ОМСВ значною мірою збігаються за змістом; обидві категорії органів здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність, яка вимагає постійного правового супроводу; загальні принципи діяльності юридичних служб – законність, професійність, системність – є універсальними.

В умовах законодавчої невизначеності компетенція юридичних служб ОМСВ формується переважно на основі аналогії закону, локального регулювання та практичної доцільності. Це свідчить про необхідність: законодавчого врегулювання статусу юридичної служби в системі ОМСВ; розробки та затвердження Типового положення про юридичну службу органу місцевого самоврядування; забезпечення методичної та нормативної уніфікації підходів до правового супроводу діяльності ОМСВ на всій території України (додаток В).

Насамперед слід наголосити на нормативно-правовому характері діяльності юридичної служби органів місцевого самоврядування. У своїй роботі юридичні служби керуються ієрархічно визначеною системою джерел права, до якої входять: Конституція України як Основний Закон держави; закони України, включно з тими, що регулюють сферу місцевого самоврядування; укази Президента України та постанови Верховної Ради України, ухвалені в межах конституційної компетенції; акти Кабінету Міністрів України, включаючи постанову № 1040, що, хоча й не є безпосередньо обов’язковою для ОМСВ, застосовується за аналогією; міжнародні договори України, ратифіковані в установленому порядку; нормативно-правові акти Міністерства юстиції України – зокрема, в частині організації правової роботи.

Також юридичні служби керуються локальними нормативними актами: положеннями про юридичну службу, затвердженими відповідними органами місцевого самоврядування. Вони конкретизують функціональні обов’язки

юридичного підрозділу з урахуванням специфіки роботи конкретної ради або виконавчого комітету [61; 156].

Аналізуючи нормативно визначені повноваження юридичної служби (ЮС), слід зазначити, що вони викладені у Загальному положенні про юридичну службу в структурі організаційно-правових блоків, які відповідають ключовим функціям цієї служби. Попри те, що зазначене Положення формально не поширюється на ОМСВ, більшість юридичних підрозділів органів місцевого самоврядування структурують свою діяльність відповідно до наведених функціональних напрямів.

Необхідним підтримати класифікацію повноважень юридичних служби ОМС, здійснену у дисертції О.О. Кравець [80, с. 60-65]. Так, вченим одним із базових повноважень юридичної служби визнається представництво інтересів органу місцевого самоврядування в судах, а також в інших органах під час вирішення правових спорів. Юридична служба виступає стороною або третьою особою у справах, що стосуються інтересів органу місцевого самоврядування або його виконавчих органів. З цією метою в структурі ЮС може утворюватися окремий підрозділ або призначатися спеціальна посадова особа. Вченим зазначається, що юридична служба здійснює організацію правової роботи, спрямованої на: забезпечення правильного застосування та дотримання норм законодавства; попередження правопорушень; надання юридичних консультацій посадовим особам; контроль за законністю дій посадовців та структурних підрозділів ОМСВ.

У межах цієї функції ЮС також бере участь у забезпеченні правового супроводу діяльності підприємств, установ та організацій, що перебувають у сфері управління ОМСВ.

Юридична служба виконує ключову роль у нормопроектній діяльності органу, а саме: розробляє проекти нормативно-правових актів; здійснює їх попередню правову експертизу; забезпечує відповідність проектів актів вимогам законодавства та правилам юридичної техніки.

Проекти рішень, які не погоджені юридичною службою, не підлягають поданню на розгляд чи затвердження, що підкреслює важливість її участі в нормотворчому процесі.

ЮС здійснює експертизу нормативно-правових актів і внутрішніх документів, прийнятих або підготовлених ОМСВ та підпорядкованими підприємствами. Пропозиції щодо приведення їх у відповідність до законодавства: є обов'язковими для розгляду керівництвом; у разі їх неврахування ЮС має право надання письмового висновку із зауваженнями до проекту акта. Ця функція забезпечує законність та правову узгодженість внутрішньої нормативної бази органу місцевого самоврядування.

Повноваження юридичної служби ОМСВ охоплюють комплекс організаційно-правових функцій, що забезпечують юридичну підтримку, експертизу, контроль і представництво. Їх логічна структура відповідає ключовим елементам механізму публічного управління та сприяє реалізації принципів законності, ефективності та підзвітності діяльності ОМСВ.

Таким чином, О.О. Кравець виділяє такі групи повноважень ЮС ОМС, як : представницькі; організаційні та правозахисні; правотворчі; контрольно-експертні [80, с. 60-65].

Зазначений перелік повноважень вбачається за доцільне розширити за рахунок нормативного встановлення компетенційних повноважень ЮС ОМС щодо підвищення рівня правової свідомості та правової освіти населення регіону.

Відповідно до пункту 10 Положення №1040 повноваження ЮС ОМС можуть бути умовно поділено на такі групи:

- *організаційно-управлінські* (ЮС ОМС організовує та бере участь у забезпеченні реалізації державної правової політики у відповідній сфері, правильного застосування законодавства в органі виконавчої влади, здійснює самопредставництво інтересів органу виконавчої влади в судах та представництво його інтересів в інших органах виконавчої влади, правоохоронних органах, на підприємствах, в установах, організаціях;

організовує роботу, пов'язану з укладенням договорів (контрактів), бере участь у їх підготовці та здійсненні заходів, спрямованих на виконання договірних зобов'язань, забезпеченні захисту майнових прав і законних інтересів органу виконавчої влади, а також погоджує (візує) проекти договорів за наявності погодження (візи) керівників заінтересованих структурних підрозділів; проводить разом із заінтересованими структурними підрозділами аналіз результатів господарської діяльності органу виконавчої влади, вивчає умови і причини виникнення непродуктивних витрат, порушення договірних зобов'язань, а також стан дебіторської та кредиторської заборгованості); погоджує кандидатуру претендента на посаду керівника юридичної служби територіального органу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади у випадках, визначених законом, а також кандидатуру претендента на посаду керівника юридичної служби органу військового управління, військової частини, вищого військового навчального закладу, військового навчального підрозділу закладу вищої освіти, що входять до структури військового формування, керівництво яким здійснює центральний орган виконавчої влади;

- *нормотворчі* (ЮС ОМС розробляє та бере участь у розробленні проектів нормативно-правових актів з питань, що належать до компетенції органу виконавчої влади; перевіряє відповідність законодавству і міжнародним договорам України проектів наказів та інших актів, що подаються на підпис керівника органу виконавчої влади, погоджує (візує) їх за наявності віз керівників заінтересованих структурних підрозділів; проводить юридичну експертизу проектів нормативно-правових актів, підготовлених структурними підрозділами органу виконавчої влади, погоджує (візує) їх за наявності віз керівників заінтересованих структурних підрозділів; проводить гендерно-правову експертизу проектів нормативно-правових актів відповідного органу виконавчої влади, які підлягають державній реєстрації, за результатами якої готує висновки за формою згідно з додатком 2 до Порядку проведення гендерно-правової експертизи, затвердженого постановою Кабінету Міністрів

України від 28 листопада 2018 р. № 997; проводить антидискримінаційну експертизу проектів нормативно-правових актів відповідного органу виконавчої влади, які підлягають державній реєстрації, за результатами якої готує висновки за формою згідно з додатком до Порядку проведення органами виконавчої влади антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 61 «Питання проведення антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів» [103]; переглядає разом із структурними підрозділами органу виконавчої влади нормативно-правові акти та інші документи з питань, що належать до його компетенції, з метою приведення їх у відповідність із законодавством; інформує керівника органу виконавчої влади про необхідність вжиття заходів для внесення змін до нормативно-правових актів та інших документів, визнання їх такими, що втратили чинність, або скасування; вносить керівникові органу виконавчої влади пропозиції щодо подання нормативно-правового акта на державну реєстрацію в порядку, визначеному Мін'юстом); разом із заінтересованими структурними підрозділами органу виконавчої влади узагальнює практику застосування законодавства у відповідній сфері, готує пропозиції щодо його вдосконалення, подає їх на розгляд керівника органу виконавчої влади для вирішення питання щодо підготовки проектів нормативно-правових актів та інших документів, внесення їх в установленому порядку до державного органу, уповноваженого приймати такі акти; розглядає проекти нормативно-правових актів та інших документів, які надійшли для погодження, з питань, що належать до компетенції органу виконавчої влади, та готує пропозиції до них; здійснює у межах своєї компетенції заходи щодо адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу;

- *представницькі* (ЮС ОМС організовує претензійну та позовну роботу, здійснює контроль за її проведенням; аналізує матеріали, що надійшли від правоохоронних і контролюючих органів, результати позовної роботи, а також

отримані за результатами перевірок, ревізій, інвентаризацій дані статистичної звітності, що характеризують стан дотримання законності органами виконавчої влади, готує правові висновки за фактами виявлених правопорушень та бере участь в організації роботи з відшкодування збитків; забезпечує в установленому порядку представлення інтересів органу виконавчої влади в судах та інших органах);

- *контрольно-наглядові* (подає пропозиції керівникові органу виконавчої влади про притягнення до відповідальності працівників, з вини яких заподіяна шкода (якщо це не віднесено до компетенції іншого структурного підрозділу); сприяє правильному застосуванню актів законодавства про працю, у разі невиконання або порушення їх вимог подає керівникові органу виконавчої влади письмовий висновок з пропозиціями щодо усунення таких порушень; здійснює методичне керівництво правовою роботою в органі виконавчої влади, перевіряє стан правової роботи та подає пропозиції на розгляд керівника державної служби органу виконавчої влади щодо її поліпшення, усунення недоліків у правовому забезпеченні діяльності органу, вживає заходів до впровадження новітніх форм і методів діяльності юридичної служби, виконання актів Мін'юсту та його територіальних органів; веде облік актів законодавства і міжнародних договорів України, забезпечує підтримання їх у контрольному стані та зберігання;

- *інформаційно-просвітницькі* (збирає інформацію про офіційне оприлюднення актів законодавства в друкованих виданнях; роз'яснює застосування законодавства, надає правові консультації з питань, що належать до компетенції органу виконавчої влади, а також за дорученням його керівника розглядає звернення громадян, звернення та запити народних депутатів України; здійснює заходи, спрямовані на підвищення рівня правових знань працівників органу виконавчої влади) [119].

Відповідно до пункту 12 Положення №1040 викладено, що покладення на юридичну службу (крім юридичних служб місцевих держадміністрацій)

обов'язків, що не належать або виходять за межі її компетенції, не допускається [119].

Вбачається, що важливим у діяльності ЮС ОМС є здійснення інформаційно-просвітницьких повноважень, що полягають у підвищенні рівня правової свідомості та правової культури населення територіальної громади, формування належного рівня правової активності соціальних груп та окремих членів громади.

Серед функціональних напрямів діяльності юридичної служби органу місцевого самоврядування (ЮС ОМСВ) особливе місце займає правопросвітницька робота, яка спрямована на формування правової культури, підвищення рівня правової обізнаності працівників ОМСВ, депутатів місцевих рад, представників територіальної громади, а також суб'єктів господарювання та громадських організацій, що взаємодіють з органом [12].

Однак при цьому безпосередньо Положенням №1040 не закріплено значний обсяг повноважень щодо реалізації просвітницьких повноважень ЮС ОМС щодо формування правової культури населення. Необхідно підкреслити, що безпосередньо до повноважень ЮС ОМС, що прямо зазначено Положенням №1040 має здійснювати проведення правових консультацій, що передбачає надання роз'яснень щодо застосування чинного законодавства посадовим особам, депутатам місцевих рад та працівникам структурних підрозділів; а також пов'язується із наданням допомоги у тлумаченні змін до законодавства, особливо у сфері земельного, бюджетного, адміністративного, трудового та муніципального права [119].

Виконання просвітницької функції та повноважень ЮС ОМС пов'язується із її участю у правових семінарах, тренінгах, інформаційних зустрічах, що пов'язуються із організацією внутрішніх навчань для працівників ОМСВ; а також проведенням заходів для громадськості щодо прав людини, доступу до публічної інформації, участі у місцевому самоврядуванні тощо [139, с. 233-235].

Задля забезпечення права особи на правовий захист та правову допомогу на ЮС ОМС покладається обов'язок із підготовки та розповсюдження інформаційно-правових матеріалів, що полягає у здійсненні розробки пам'яток, методичних рекомендацій, інфографік, інформаційних бюлетенів; оновлення інформації на офіційному сайті ради щодо актуальних правових питань [6, с. 23-27].

Вбачається, що підвищенню ефективності із здійснення інформаційно-просвітницьких повноважень ЮС ОМС сприятиме налагодження її взаємодії з закладами освіти та молодіжними організаціями, що передбачає їх залучення до участі у заходах з правової освіти школярів, студентів, молоді; підтримки ініціатив, спрямованих на формування активного громадянства та правової свідомості, наданні роз'яснень рішень ОМСВ для громадян, що дозволить на належному рівні забезпечення доступності розуміння нормативно-правових актів ради та виконавчих органів, а також проведення інформаційних кампаній з роз'ясненням нових рішень, які впливають на життя громади (наприклад, тарифна політика, реєстрація майна, порядок подання звернень тощо) [8, с. 131-138].

Правопросвітницька діяльність юридичної служби ОМСВ сприяє: реалізації конституційного права громадян на правову інформацію; підвищенню ефективності функціонування ОМСВ; зменшенню правових конфліктів через запобігання непорозумінням; розвитку відкритого та партнерського управління громадою.

Таким чином, у процесі осмислення поняття компетенції юридичної служби органу місцевого самоврядування (ЮС ОМСВ) формується певний процесуально-функціональний ланцюг, що діє в межах координат локальної демократії.

У цій умовній системі координат «абсцисою» виступає орган місцевого самоврядування, який реалізує надану йому законом компетенцію шляхом здійснення відповідних повноважень у визначених сферах соціального життя, що, в свою чергу, утворює структуру предметів його відання.

Водночас «ординатою» є юридична служба ОМС, яка, діючи в межах тієї ж правової і соціальної площини, забезпечує юридичну підтримку здійснення повноважень органу через: – власні функціональні завдання;– телеологічно орієнтовані цілі (забезпечення законності, ефективності, стабільності правового режиму);– застосування організаційних та організаційно-правових форм діяльності;– реалізацію притаманних їй власних повноважень, що логічно вписуються в систему публічного управління.

Таким чином, компетенція юридичної служби ОМС функціонує не ізольовано, а як невід’ємний інструмент реалізації компетенції самого органу місцевого самоврядування, перебуваючи з ним у взаємозалежному та функціонально доповнюючому зв’язку.

У науковій літературі питання структури правового статусу органів публічної влади, зокрема їх підрозділів, посідає важливе місце, оскільки саме правовий статус відображає інституційну природу, функціональне призначення та межі діяльності таких суб’єктів у правовій системі.

Зокрема, дослідник Т. Є. Кагановська вважає за доцільне виділяти чотири ключові елементи правового статусу органу державної влади або посади: цільовий блок, що охоплює категорії «мета», «завдання» та «функції»; компетенцію, як систему предметів відання, прав і обов’язків; організаційний блок, який складається зі структурного та організаційного елементів; юридичну відповідальність [56].

Виходячи з наведених підходів, можна зробити висновок, що правовий статус будь-якого органу чи підрозділу у публічному управлінні визначається через такі головні елементи: призначення (мета існування, завдання, суспільна функція); функції (основні напрями діяльності); організація діяльності (структура, взаємодія, підпорядкованість); компетенція (сукупність прав, обов’язків і предметів відання); юридична відповідальність (межі правової відповідальності посадових осіб).

Таким чином, правовий статус юридичної служби органу місцевого самоврядування можна охарактеризувати як інституційно-комплексну

категорію, яка відображає її: архітектонічне положення в системі виконавчих органів ОМС (її ієрархічний статус); функціональне призначення (забезпечення правової підтримки, законності, правової культури); організаційну структуру (місце в апараті ради чи виконкому, підпорядкованість); компетенцію, що включає її повноваження та предмети відання; юридичну відповідальність посадових осіб, що працюють у складі юридичного підрозділу. Цей підхід дозволяє розглядати юридичну службу ОМС не просто як допоміжну структуру, а як системного суб'єкта публічного управління, що відіграє важливу роль у реалізації принципу законності в діяльності органів місцевого самоврядування.

Слід окремо підкреслити інтеграційну роль правового статусу як базової правової конструкції, що становить основу для формування ширшої категорії – правового положення суб'єкта права в державі. У такому розумінні правовий статус виступає ядерним елементом більш загального правового стану, який охоплює як статусні, так і предстатусні та післястатусні характеристики суб'єкта. Це дозволяє трактувати правовий статус не лише як сукупність закріплених прав та обов'язків, а як динамічну систему правового буття суб'єкта, що охоплює його функціональну роль у державному механізмі, правові можливості, межі відповідальності, взаємозв'язки з іншими суб'єктами, а також перспективи правової трансформації [42, с. 446-450; 155, с. 135].

Разом з тим, у науці теорії права визначення правового статусу пов'язане з низкою методологічних і етимологічних труднощів. У найзагальнішому вигляді правовий статус визначається як юридично закріплене положення суб'єкта в суспільстві, яке виражається в системі його прав, обов'язків, відповідальності та гарантій.

Однак, як справедливо зауважують деякі дослідники, існує етимологічне і смислове накладання понять «статус» і «положення», що часто призводить до термінологічної підміни або плутанини. Ґрунтуючись на словниковому тлумаченні та правовій практиці, низка авторів вважає ці терміни синонімами,

які відображають одне й те саме – визначене правом становище особи чи органу в системі правових координат [140].

Однак у більш вузькому правничому сенсі «статус» все ж доцільно розглядати як юридичну категорію, що передбачає не просто положення, а комплексну, структурно впорядковану сукупність елементів, серед яких: мета та функціональне призначення, компетенція, організаційна структура, правові механізми впливу, відповідальність, а також зв'язок із загальною публічною управлінською системою [35, с. 167].

Таким чином, у контексті правового статусу юридичної служби органу місцевого самоврядування варто говорити не лише про формальну фіксацію її повноважень, а про системну модель правового буття, в якій поєднуються юридична природа, інституційна логіка та функціональна доцільність її існування.

Встановлення змісту правового статусу ЮС ОМС необхідно у розрізі тлумачення його співвідношення із категорією «спеціальний правовий статус». Спеціальний правовий статус юридичної служби органу місцевого самоврядування – це юридично визначене положення в структурі виконавчих органів ОМСВ, яке зумовлене особливим функціональним призначенням цієї служби – забезпечення правової підтримки, законності, юридичної експертизи та нормопроєктної діяльності органу.

Такий статус передбачає не універсальний, а цілеспрямований набір прав, обов'язків, повноважень та відповідальності, які відображають:

- вузьку спеціалізацію діяльності (правова сфера);
- інституційну автономність у межах внутрішньої структури ОМСВ;
- виконання делегованих функцій правового контролю, юридичного консультування та представництва інтересів органу.

Основними ознаками спеціального правового статусу юридичної служби має визнаватися : функціональна спрямованість, що полягає у тому, що юридична служба не здійснює виключно управлінських чи адміністративних рішень, а забезпечує правову основу для їх прийняття; вторинність, але

автономність – статус юридичної служби залежить від правового статусу ОМСВ, проте характеризується внутрішньо самостійним у межах делегованих завдань; обов'язкова участь у нормопроектній, правозастосовній та правоконтрольній діяльності органу; підзвітність виконавчому органу, але з правом правового вето на акти, що не відповідають законодавству (через експертні висновки); нормативне підґрунтя, що базується на аналогії до положень про юридичні служби органів виконавчої влади та локальних актах.

Варто акцентувати на необхідності розширення усталеного розуміння функціонального призначення ЮС ОМСВ, що полягає у її здатності позитивно впливати на рівень правової обізнаності та залученості населення територіальної громади, його активності в ухваленні управлінських рішень та розпоряджень публічним майном. Досягнення такої цілі та функцій вбачається через поширення механізмів створення та розповсюдження соціальної правової реклами.

У процесі здійснення муніципальної реформи в Україні, яка супроводжується децентралізацією повноважень публічної влади від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування (ОМСВ), організація та діяльність виконавчих органів місцевих рад набуває якісно нового змісту. Цей процес супроводжується поступовим, але системним розширенням їх компетенції, функціональної спроможності та інституційної автономії [159;76;28].

Зокрема, зазначені зміни проявляються у таких ключових напрямках: розширення компетенції виконавчих органів місцевих рад, що відбувається завдяки імплементації принципу субсидіарності, закріпленого у Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 року, а нині – й у межах конституційно-проектних ініціатив в Україні. Суть цього принципу полягає у максимальному наближенні прийняття рішень до громадян – тобто на рівень, який здатний найефективніше вирішувати конкретне питання; розширення територіальних меж діяльності органів місцевого самоврядування, що відбувається через закріплення принципу повсюдності місцевого самоврядування, який

передбачає повноваження ОМСВ на всій території громади, без винятків; посилення організаційної автономії виконавчих органів, що закладається у проектних напрацюваннях конституційної реформи. Йдеться про визнання організаційної самостійності ОМСВ у системі публічної влади, що дозволяє їм формувати власну управлінську структуру та регулювати внутрішні відносини на локальному рівні; укріплення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, що здійснюється шляхом закріплення принципу фінансової автономії. Це передбачає не лише розширення джерел доходів місцевих бюджетів, а й гарантії щодо стабільності, передбачуваності та підконтрольності використання фінансових ресурсів на користь громади [98].

У структурі правового статусу юридичної служби органу місцевого самоврядування важливе місце посідає кадровий склад, який визначає реальну функціональну спроможність служби щодо виконання покладених на неї завдань і повноважень. Юридична служба укомплектовується працівниками, що перебувають з органом місцевого самоврядування у трудових відносинах, і саме ця обставина є підґрунтям для їх службової підпорядкованості та правової відповідальності. Співвідношення форми організації юридичної служби та кадрової структури відбувається залежно від: обсягу правової роботи, її складності та спеціалізації, організаційної структури виконавчих органів [158]. Юридична служба може бути представлена: окремим юридичним відділом, або посадою юрисконсульта (в окремих випадках – навіть однією штатною одиницею). Створення юридичного відділу доцільне у випадках, коли чисельність юридичних працівників становить два і більше осіб. У такому разі можливе також внутрішнє розмежування напрямків діяльності, зокрема шляхом утворення: секторів (наприклад, сектор судової роботи, сектор договірної роботи), груп з правового забезпечення окремих функцій органу (наприклад, група з питань земельного права або антикорупційного супроводу) [77].

Практика залучення спеціалістів на умовах сумісництва (як зовнішнього, так і внутрішнього) не є окремою формою юридичного обслуговування, а

розглядається як організаційна варіація кадрового комплектування юридичної служби. Такий підхід застосовується в органах з незначним обсягом правової роботи або в умовах дефіциту кадрових ресурсів [73, с. 147-153].

Таким чином, кадрове забезпечення юридичної служби ОМСВ є гнучким і адаптивним, що дозволяє підбирати відповідну організаційно-штатну форму в залежності від реальних потреб органу. Разом із тим, ефективність реалізації правових повноважень безпосередньо залежить від кваліфікації працівників, їх професійної спеціалізації, а також інституційної спроможності юридичної служби в цілому [62].

У практиці організації юридичної служби органу місцевого самоврядування передбачено можливість створення окремих юридичних підрозділів (служб або посад) також і в межах окремих структурних підрозділів виконавчого комітету, які здійснюють особливо важливі функції для забезпечення публічних інтересів громади. Такими є підрозділи, діяльність яких має суттєве інституційне, фінансове чи господарсько-комерційне значення, зокрема: відділи чи управління з питань комунальної власності, департаменти земельних відносин, структури, відповідальні за міжнародне співробітництво, економічні або інвестиційні управління [153].

У таких підрозділах можуть створюватися юридичні групи, окремі посади юрисконсультів або закріплюватися відповідальні за правове забезпечення працівники, які фактично є частиною юридичної служби ОМСВ. Незалежно від формального входження до складу окремого структурного підрозділу, фахівці з правових питань залишаються функціонально підпорядкованими керівникові головної юридичної служби органу місцевого самоврядування [87]. Така модель забезпечує: єдність підходів у правовому забезпеченні діяльності ОМСВ; контроль за якістю юридичної роботи у межах всієї структури; уніфікацію правозастосовної практики на рівні виконкому [59, с. 154-157].

У деяких випадках юристи юридичної служби можуть фізично (територіально) працювати в інших підрозділах виконавчого комітету, маючи

постійне робоче місце поза межами центрального апарату ЮС, що дозволяє: оптимізувати доступ до правової підтримки у спеціалізованих сферах (наприклад, при супроводі земельних або майнових операцій); оперативно реагувати на запити відповідних підрозділів; підвищити інтегрованість юридичної роботи у внутрішню управлінську діяльність ОМСВ.

Таким чином, в умовах функціонального навантаження та розширення компетенції ОМСВ, організація юридичної роботи в межах виконавчих органів може здійснюватися за децентралізованою моделлю, що передбачає структурну інтеграцію юридичних фахівців у ключові управлінські підрозділи, з одночасним збереженням єдиної підпорядкованості та методичного контролю з боку головної юридичної служби.

Правовий статус юридичної служби органу місцевого самоврядування, а також правове становище її працівників формуються на основі різних, але взаємопов'язаних джерел права, що визначають відповідні рівні регулювання [157, с. 14]. Зокрема, правовий статус юридичної служби як структурного підрозділу виконавчого органу місцевої ради визначається локальним нормативним актом – Положенням про юридичну службу, яке затверджується рішенням відповідного органу місцевого самоврядування. Слід зазначити, що єдиного загальнодержавного (типового) Положення про юридичну службу в ОМСВ в Україні наразі не існує, що змушує органи місцевого самоврядування самостійно розробляти такі документи, орієнтуючись: на положення Постанови КМУ № 1040 (застосовується за аналогією закону), а також на методологічні рекомендації Міністерства юстиції України та іншими ЦОВВ щодо організації правової роботи в публічних органах [121; 130 та ін.].

Натомість правовий статус працівників юридичної служби визначається на індивідуальному рівні і базується на: посадових інструкціях, які конкретизують функціональні обов'язки, права і відповідальність; нормах трудового законодавства (зокрема Кодексу законів про працю України[63], Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» тощо);

локальних нормативних актах ОМСВ, які регламентують порядок проходження служби, атестацію, дисциплінарну відповідальність тощо. [146].

Таким чином, правовий статус юридичної служби ОМСВ як інституції має організаційно-правову природу, що фіксується в локальному положенні, тоді як правовий статус її працівників є індивідуалізованим, і формується через посадові інструкції, трудові договори, а також законодавство про працю та службу в ОМСВ. Відсутність типового положення ускладнює уніфікацію підходів, але відкриває простір для гнучкої локальної правотворчості.

Ураховуючи, що юридична служба (ЮС) в органах місцевого самоврядування (ОМСВ) є відповідальною за організацію правової роботи, спрямованої на правильне застосування, неухильне дотримання та запобігання невиконанню вимог актів законодавства й інших нормативних документів керівниками та працівниками під час виконання покладених на них завдань і функціональних обов'язків, а також, спираючись на системний аналіз актів локальної нормотворчості, які регламентують та регулюють діяльність ЮС, і враховуючи положення Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації, що має рекомендаційний характер можна констатувати, що реалізація її правового статусу має багатоаспектне спрямування та є важливим в сучасних умовах побудови правозахисного механізму.

Необхідно підкреслити, що повноваження ЮС ОМС мають обмежувальний характер, що визначено у Положенні №1040.

У зв'язку із ухваленням Закону України «Про безоплатну правничу допомогу» від 2 червня 2011 року [109] Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [126] було доповнено окремою ст. 38-1 «Повноваження у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги», що закріпило вимоги із надання безоплатної первинної правничої допомоги, її організації до власних (самоврядних) повноважень виконавчих органів

сільських, селищних, міських рад. Так, до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад віднесено:

«1) утворення в установленому порядку спеціалізованих установ з надання безоплатної первинної правничої допомоги з урахуванням потреб територіальної громади;

2) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо утворення спеціалізованих установ з надання безоплатної первинної правничої допомоги, вирішення питань про чисельність працівників таких установ, про витрати на їх утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, надання для їх функціонування необхідних приміщень;

3) забезпечення координації діяльності спеціалізованих установ з надання безоплатної первинної правничої допомоги на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

4) здійснення фінансування спеціалізованих установ з надання безоплатної первинної правничої допомоги та контролю за використанням коштів такими установами за призначенням;

5) розгляд письмових звернень про надання безоплатної первинної правничої допомоги та надання такої допомоги з питань, що належать до їхньої компетенції, відповідно до закону;

6) надання роз'яснень положень законодавства та консультацій щодо порядку звернення про надання безоплатної вторинної правничої допомоги;

7) забезпечення особистого прийому осіб для надання безоплатної первинної правничої допомоги;

8) залучення на підставі договорів адвокатів, інших фахівців у відповідній галузі права та юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правничої допомоги;

9) координація діяльності з місцевими органами виконавчої влади та територіальними органами центральних органів виконавчої влади щодо надання безоплатної первинної правничої допомоги;

10) надання документів та інших матеріалів або їх копій, необхідних для надання безоплатної вторинної правничої допомоги;

11) організація семінарів, конференцій з питань надання безоплатної первинної правничої допомоги».

Очевидно, що реалізація покладених на виконавчі органи селищних, сільських та міських рад із здійснення функцій забезпечення безоплатної первинної правничої допомоги найбільш дотичною є до функціонального змісту діяльності ЮС ОМС, яка «ініціює, організує, виконує, супроводжує, забезпечує, координує, контролює, в деякій мірі гарантує організацію та реалізацію діяльності у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги, а також сприяє наданню безоплатної вторинної правової допомоги» [80, с. 74;82].

Юридична служба органу місцевого самоврядування (ОМС) відіграє ключову роль у забезпеченні реалізації права громадян на безоплатну правничу допомогу (БПД), гарантованого Конституцією України та Законом України «Про безоплатну правову допомогу».

У межах своїх повноважень юридична служба ОМС сприяє:

1. Організації надання первинної правової допомоги, зокрема:
 - інформуванню громадян щодо їхніх прав, свобод і обов'язків;
 - консультуванню з правових питань;
 - допомозі у складанні заяв, скарг та інших документів правового характеру.
2. Взаємодії з центрами з надання БВПД (безоплатної вторинної правової допомоги) - укладання меморандумів, організація спільних прийомів громадян, обмін інформацією щодо актуальних проблем правозастосування.
3. Популяризації правової культури в громаді через проведення:
 - правопросвітницьких заходів (тематичних зустрічей, семінарів, круглих столів);
 - інформаційних кампаній з прав людини, соціального захисту, захисту прав дітей, людей з інвалідністю тощо.

4. Розробці та реалізації локальних нормативно-правових актів, які регламентують порядок надання БПД на місцевому рівні, створення умов для доступу до правової допомоги в ОМС (наприклад, мобільні точки доступу, «єдині вікна», правові хаби).

5. Забезпеченні правової підтримки проєктів і програм соціального спрямування, де участь громади потребує правового супроводу – наприклад, у сфері земельних питань, соціального забезпечення, захисту прав внутрішньо переміщених осіб.

Таким чином, юридична служба виступає не лише як механізм внутрішнього правового забезпечення роботи ОМС, а й як важливий інструмент реалізації соціальної функції держави [88] на місцевому рівні – сприяння доступу кожного мешканця громади до правосуддя.

Сільська, селищна, міська, а також районна в місті рада (у разі її створення) в межах затверджених нею структури та штатного розпису має право створювати відділи, управління та інші виконавчі органи для реалізації повноважень, що належать до відання виконавчих органів відповідних рад.

Формування таких структур безпосередньо залежить від місцевих умов, зокрема: чисельності населення, адміністративно-територіальних особливостей, обсягу повноважень, соціально-економічних викликів.

У великих містах виникає потреба у створенні управлінь, що опікуються: міським господарством, гуманітарною сферою, соціальними питаннями, економікою, управлінням комунальним майном, бюджетом і фінансами тощо.

Натомість у сільських громадах структура виконавчих органів має значно простіший характер. Вона адаптується до реальних потреб громади, з урахуванням обмеженого кадрового ресурсу та меншого обсягу управлінських завдань. Відповідно, штат працівників може бути значно меншим і зосередженим на ключових напрямках діяльності.

Така гнучкість дозволяє органам місцевого самоврядування ефективно адаптувати свою внутрішню організацію до реального стану справ, забезпечуючи при цьому виконання делегованих і власних повноважень.

Наприклад, в структурі Департаменту правового забезпечення Дніпровської міської ради (тобто юридичної служби відповідної міської ради) передбачено функціонування таких підрозділів, як : Управління представництва та захисту інтересів територіальної громади міста у судах загальної юрисдикції, Управління нормативно-правової роботи, Управління регуляторної політики та розвитку підприємництва департаменту правового забезпечення Дніпровської міської ради, Сектор організації і здійснення регуляторної діяльності управління регуляторної політики та розвитку підприємництва департаменту правового забезпечення Дніпровської міської ради, Відділ контролю та виконання судових рішень департаменту правового забезпечення Дніпровської міської ради, Загальний відділ департаменту правового забезпечення Дніпровської міської ради [29]. Департамент правового забезпечення Дніпровської міської ради діє відповідно до Рішення міської ради від 20.12.2017 № 49/28 «Про затвердження Положення про департамент правового забезпечення Дніпровської міської ради» [124]. Основними завданнями Департаменту правового забезпечення Дніпровської міської ради є: організовувати правову роботу, спрямовану на правильне застосування, неухильне дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства, нормативних актів міською радою, міським головою, виконавчими органами міської ради під час виконання покладених на них завдань і функціональних обов'язків, а також представляти інтереси міської ради та її виконавчого комітету, міського голови в судах, та за дорученням керівництва – інтересів окремих виконавчих органів міської ради; забезпечувати, в межах своєї компетенції, реалізацію державної політики щодо кадрової роботи, державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, а також галузевої системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації працівників департаменту; дотримуватись вимог законодавчих і нормативно-правових актів; організовувати розгляд звернень фізичних та юридичних осіб з питань, що належать до його компетенції, виявляти причини скарг громадян в межах своєї компетенції; здійснювати

організацію документообігу та дотримуватись правил діловодства в департаменті; організаційно забезпечувати та координувати діяльність щодо здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами міської ради; формувати та реалізовувати заходи щодо впровадження виконавчими органами міської ради принципів державної регуляторної політики; здійснювати експертизу проектів регуляторних актів міської ради та її виконавчого комітету щодо відповідності нормам чинного законодавства; погоджувати в обов'язковому порядку проекти регуляторних актів міської ради та її виконавчого комітету; брати участь у розробці та погодженні в обов'язковому порядку проектів регуляторних актів виконавчих органів міської ради; впроваджувати заходи, спрямовані на забезпечення відкритості та прозорості дій виконавчих органів міської ради під час здійснення регуляторної діяльності; здійснювати відповідно до закону інші функції для виконання покладених на нього завдань [124].

При Департаменті правового забезпечення Дніпровської міської ради діє Координаційний центр з надання безоплатної правничої допомоги, що входить до системи безоплатної правничої допомоги (БПД).

Система безоплатної правничої допомоги (БПД) в Україні функціонує як складова механізму забезпечення права громадян на доступ до правосуддя. Її діяльність ґрунтується на положеннях Закону України «Про безоплатну правничу допомогу» та фінансується виключно за рахунок коштів Державного бюджету України.

Мережа центрів та бюро системи БПД охоплює всі регіони держави, забезпечуючи територіальну доступність правничих послуг. Крім того, передбачені дистанційні канали надання правової допомоги, зокрема телефоном та в онлайн-форматі.

Система БПД надає два основних види правових послуг: первинна правнича допомога, що включає: надання правової інформації; консультації і роз'яснення з правових питань; складення заяв, скарг та інших документів

правового характеру (крім документів процесуального характеру); здійснення інших дій правового характеру, що не пов'язані з представництвом у судах.

Вказані послуги надаються безоплатно всім особам, незалежно від соціального статусу, громадянства чи рівня доходу. Іншим видом правової допомоги, що надається юридичними службами ОМС є вторинна правнича допомога, що передбачає : складання процесуальних документів; представництво інтересів осіб у судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування.

Право на отримання вторинної правової допомоги мають особи, визначені у статті 14 Закону України «Про безоплатну правничу допомогу», зокрема: особи з інвалідністю; малозабезпечені особи; внутрішньо переміщені особи; діти; учасники бойових дій та ветерани війни; члени сімей загиблих військовослужбовців та захисників України; особи, які постраждали від домашнього насильства; затримані, підозрювані, обвинувачені, засуджені; інші категорії осіб, визначені законодавством [109].

Таким чином, система безоплатної правничої допомоги виступає важливим елементом правової держави та забезпечує реалізацію принципу рівного доступу до правосуддя.

Результати проведеного дослідження свідчать про неоднорідність рівня ефективності реалізації повноважень юридичних служб в органах місцевого самоврядування України. Юридичні підрозділи відіграють ключову роль у забезпеченні законності діяльності органів місцевого самоврядування, однак їх функціонування часто ускладнене рядом чинників як внутрішнього, так і зовнішнього характеру.

З одного боку, позитивними чинниками, що сприяють ефективній реалізації повноважень, є нормативно визначені функції, загальна тенденція до професіоналізації муніципального управління, а також впровадження електронного документообігу. З іншого боку, чинниками, що знижують ефективність роботи юридичних служб, залишаються: недостатній кадровий

потенціал, обмежене фінансування, надмірна формалізованість процедур, а також невизначеність окремих аспектів компетенції в чинному законодавстві.

Аналіз практики діяльності юридичних служб засвідчив, що в багатьох випадках вони виконують переважно консультативну або адміністративно-супровідну функцію, тоді як їхній потенціал у сфері правотворчості, стратегічного аналізу, правової освіти та виховання, а також правового моніторингу використовується недостатньо, що обмежує їхню роль як повноцінного суб'єкта правозабезпечення на місцевому рівні.

Таким чином, для підвищення ефективності реалізації повноважень юридичних служб у системі місцевого самоврядування необхідно: чітко визначити функціональну компетенцію цих підрозділів на законодавчому рівні; забезпечити належне фінансування та кадрове оновлення; розвивати системи підвищення кваліфікації; впроваджувати інструменти стратегічного правового планування. У комплексі ці заходи сприятимуть посиленню правової спроможності органів місцевого самоврядування та утвердженню принципу верховенства права на муніципальному рівні.

2.2 Особливості реалізації організаційно-правових форм діяльності юридичної служби в органах місцевого врядування

В онтологічному вимірі організаційно-правова структура діяльності органів місцевого самоврядування (ОМСВ) та їх виконавчих органів постає не лише як зовнішній інституційний каркас, а як прояв фундаментального філософського співвідношення форми і змісту. Це співвідношення, закорінене у класичній європейській філософській традиції (зокрема в роботах Арістотеля, Гегеля та Канта), дозволяє осмислити юридичну форму не як самодостатню структуру, а як спосіб буття певного змісту – функціонально-правової сутності місцевого самоврядування.

Форма, у даному випадку – це нормативно визначена організація компетенцій, повноважень, процедур та інституційних механізмів, через які

реалізується зміст – тобто суспільне призначення місцевого самоврядування як форми народовладдя, що забезпечує задоволення колективних інтересів територіальних громад [163]. Таким чином, організаційно-правова структура є не просто «оболонкою» управлінської діяльності, а способом упорядкування, прояву та інституалізації соціально значущого змісту – забезпечення публічних послуг, реалізації принципів субсидіарності, законності, демократичної участі.

Порушення гармонії між формою і змістом – коли структура не відповідає реальним потребам громади, або коли формально визначені повноваження не мають реального наповнення – веде до деформації природи місцевого самоврядування. Саме тому ефективність функціонування ОМСВ доцільно аналізувати не лише крізь призму правових механізмів, але й через онтологічну категорію відповідності форми змісту як індикатора легітимності й функціональної доцільності управлінської системи [146].

Таким чином, онтологічне осмислення організаційно-правової структури діяльності органів місцевого самоврядування у світлі філософської дихотомії форми та змісту дає підстави для формулювання низки ключових методологічних висновків, що мають значення для подальшого правового аналізу: зміст і форма є базовими філософськими категоріями, які перебувають у постійному діалектичному взаємозв'язку. Цей зв'язок не є нейтральним, а ґрунтується на принципі пріоритетно-комунікативної взаємодії, що відображає домінування змісту при збереженні інтегративної ролі форми; зміст постає як визначальна сторона цілісного об'єкта, що задає напрям і логіку його розвитку (фактор первинності змісту); у структурі змісту виявляється єдність усіх складових елементів об'єкта – його властивостей, внутрішніх процесів, суперечностей та тенденцій (фактор складної й багаторівневої структурованості змісту); форма у своїй онтологічній сутності є способом організації змісту, проявляючись як у внутрішньому, так і у зовнішньому вимірі (фактор вторинності форми); взаємовідношення змісту і форми характеризується органічною єдністю, яка досягає рівня їхнього взаємного

переходу (фактор іманентної єдності); разом із тим, ця єдність є відносною, оскільки розвиток об'єкта може спричинити розрив між формою та змістом, що актуалізує потребу у трансформації форми (фактор відносності єдності); зміст виконує динамічну, рухливу функцію, тоді як форма – функцію відносної стійкості, що відображає баланс між постійністю та змінами в об'єкті (фактор взаємодії динамічного і статичного); у процесі розвитку виникає необхідність заміни форми, яка вже не відповідає зміненому змісту, що підтверджує активну роль змісту як рушія еволюційних змін у структурі (фактор оновлення форми внаслідок розвитку змісту).

Зазначені положення створюють методологічну основу для глибшого аналізу ефективності правових структур у сфері місцевого самоврядування в цілому, і зокрема, юридичної служби ОМС з урахуванням їх відповідності соціально-функціональному змісту, який вони покликані інституціоналізувати.

У процесі дослідження організаційних та організаційно-правових форм діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування (ЮС ОМСВ) доцільно враховувати низку методологічних положень, що мають не лише теоретичну цінність, але й практико-орієнтований характер. Вони дозволяють здійснити системне осмислення природи юридичної служби як функціонального елементу системи публічного управління на місцевому рівні [26, с. 134-140].

По-перше, коректне розуміння феномену «форми управління», особливо у контексті публічної влади, має не лише суто теоретичну значущість, але й істотну праксеологічну цінність. Зміст управлінських процесів нерозривно пов'язаний з формою їх інституалізації, тобто з тими організаційно-правовими механізмами, через які реалізується державна (або муніципальна) воля, здійснюється розподіл повноважень, відповідальності та процесів прийняття рішень.

По-друге, форма управління не є нейтральною «оболонкою» змісту – вона відіграє роль фактору, що впливає на ефективність, прозорість і відповідність управлінських дій суспільним потребам. Саме тому визначення

організаційно-правової форми діяльності юридичної служби має ґрунтуватися на її функціональному призначенні, а не лише на юридичному формалізмі.

По-третє, дослідження має враховувати, що взаємодія форми і змісту у публічному управлінні є динамічною. У процесі інституційного розвитку може виникати потреба у трансформації організаційних моделей з метою приведення їх у відповідність до зміненого правового, соціального або політичного контексту. Тобто управлінська форма повинна еволюціонувати відповідно до розвитку змісту, зберігаючи функціональну адекватність і нормативну легітимність.

Таким чином, застосування комплексного методологічного підходу до вивчення форм діяльності ЮС ОМСВ дозволяє не лише глибше зрозуміти внутрішню логіку їх функціонування, а й сформулювати практичні рекомендації щодо удосконалення правового регулювання і структурної організації юридичних підрозділів у системі місцевого самоврядування [101, с. 132-134].

Крім того, у сучасній адміністративно-правовій науці при дослідженні форм управління переважають два основні методологічні підходи – діяльнісно-функціональний та формалізовано-технологічний [44, с. 167]. Зазначені підходи передбачають аналіз дій органів публічного управління крізь призму їх зовнішнього прояву. Форми управління розглядаються: як види дій органів управління з точки зору їх зовнішнього вираження; як зовнішнє практичне вираження конкретних дій, скоєних органами державного управління [43, с. 187-199]. В межах такого підходу форми управлінської діяльності характеризуються наявністю зовнішніх проявів, що реалізуються в межах відповідних організаційних, процесуальних та технологічних процедур, мають певний зміст та спрямованість на досягнення визначеного управлінського результату. Таким чином, зазначені підходи дозволяють охопити як правову, так і фактичну сторону діяльності органів виконавчої влади, а також враховують телеологічну спрямованість управлінських рішень, тобто їхній соціальний ефект.

У цьому контексті можна погодитися з доцільністю застосування такого методологічного підходу для аналізу форм функціонування виконавчої влади, особливо якщо враховувати участь усіх суб'єктів публічного управління, що дозволяє не лише систематизувати різноманітні прояви виконавчо-розпорядчої діяльності, а й оцінити їх правові наслідки та кінцеві результати у вигляді досягнення певних цілей публічного управління.

Реалізація покладених на ЮС ОМС повноважень відбувається у правових та організаційно-управлінських формах.

До правових форм діяльності ЮС ОМС за аналогією необхідно віднести : 1) прийняття адміністративних актів (рішень); 2) укладення різних видів договорів (господарсько-правових, цивільно-правових, адміністративних); 3) вчинення інших юридично значимих дій.

До організаційно-управлінських форм діяльності ЮС ОМС за аналогією необхідно віднести: інституційні дії та оперативно-господарські функції.

Прийняття адміністративних та інших видів правових актів (рішень) виступає однією з провідних форм правозастосовної діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування. Ця форма безпосередньо пов'язана з реалізацією владних повноважень у межах наданої компетенції, а також із забезпеченням правової визначеності та стабільності у процесі прийняття управлінських рішень на місцевому рівні.

З позицій адміністративно-правової доктрини, адміністративні акти розглядаються як індивідуальні або нормативні акти, що мають односторонній владний характер і приймаються суб'єктами публічної адміністрації в межах їхньої компетенції з метою регулювання конкретних управлінських ситуацій. У межах функціонування ОМС такі акти виступають інструментом реалізації рішень органів місцевого самоврядування, забезпечення законності в їх діяльності, а також засобом правового оформлення управлінських процесів [19;22, с. 204-206].

Участь юридичних служб у підготовці та прийнятті зазначених актів обумовлена необхідністю належного правового обґрунтування та дотримання

вимог чинного законодавства. Вони забезпечують юридичну експертизу проєктів рішень, їх відповідність конституційним засадам, принципам адміністративного права, нормам профільного законодавства, а також стандартам юридичної техніки [67]. Таким чином, діяльність ЮС ОМС у сфері нормотворення й правозастосування є ключовим елементом механізму забезпечення правової легітимності місцевих управлінських рішень.

Отже, прийняття адміністративних та інших правових актів (рішень) слід розглядати як важливу форму діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування, що виконує як організаційно-управлінську, так і правозахисну функції, сприяючи належному функціонуванню системи місцевого самоврядування в цілому.

Важливою є участь ЮС ОМС в укладенні договорів суб'єктами публічного управління. Укладення договорів органами місцевого самоврядування (ОМС) як суб'єктами публічного управління становить одну з ключових форм їхньої господарської, адміністративної та соціально-правової діяльності. В умовах децентралізації влади та розширення повноважень місцевого самоврядування значення договорів як інструментів публічно-правового і приватноправового регулювання істотно зростає. У цьому контексті важливою є роль юридичних служб ОМС, які забезпечують правову підтримку договірному процесу, дотримання принципу законності та належне оформлення договірних зобов'язань [89, с. 87-98].

Юридичні служби органів місцевого самоврядування виступають як фахові консультанти, правові експерти та гаранті відповідності проєктів договорів вимогам чинного законодавства. Їх участь охоплює як попередній правовий аналіз предмета, сторін, умов та форми договору, так і супровід процесу його укладення, включаючи перевірку наявності правосуб'єктності сторін, відповідності повноважень посадових осіб, які підписують договір, а також правового аналізу наслідків зобов'язань, що виникають [106].

Особливого значення набуває участь ЮС ОМС у підготовці договорів з приватними контрагентами, зокрема при укладенні договорів на постачання

товарів, виконання робіт або надання послуг, оренди комунального майна, концесійних договорів, договорів про міжмуніципальне співробітництво тощо. В таких випадках юридична служба виконує функцію запобігання ризикам, пов'язаним із можливими правовими колізіями, недотриманням бюджетного законодавства, або не вигідними умовами для територіальної громади.

Таким чином, участь юридичних служб у договірній діяльності ОМС є не лише елементом правового супроводу управлінських рішень, а й чинником зміцнення правової дисципліни, правової культури та правової безпеки у сфері публічного управління на місцевому рівні.

Згідно зі статтею 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належить вирішення питань щодо управління об'єктами комунальної власності, укладення договорів оренди, концесії, спільної діяльності тощо. Такі дії, зокрема в частині договірних зобов'язань, потребують належного правового супроводу, що покладається на юридичні служби відповідних органів.

Юридичні служби ОМС здійснюють: експертизу проектів договорів (зокрема, на предмет відповідності законодавству, наявності істотних умов, законності процедур погодження); перевірку повноважень сторін та посадових осіб, що діють від їх імені; аналіз правових наслідків укладення договору; моніторинг виконання договірних умов, а також ініціювання змін або розірвання договорів у випадку порушення зобов'язань контрагентом.

Наприклад, при укладенні договорів оренди приміщень, що перебувають у комунальній власності, юридична служба готує правовий висновок щодо можливості передачі об'єкта в оренду, перевіряє дотримання порядку проведення конкурсу (згідно з Законом України «Про оренду державного та комунального майна» [131]), аналізує проект договору на предмет балансу інтересів громади і орендаря [31;5].

Участь ЮС ОМС є обов'язковою у нормативному супроводі діяльності із здійснення публічних закупівель. В умовах реалізації Закону України «Про

публічні закупівлі» юридичні служби забезпечують дотримання процедурних вимог при укладенні договорів про закупівлю товарів, робіт чи послуг, перевіряють відповідність умов тендерної документації чинному законодавству та виступають правовими радниками тендерного комітету [134].

Нормативну оцінку договорів про співробітництво територіальних громад також віднесено до правових форм діяльності ЮС ОМС. Так, відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад», укладення таких договорів (наприклад, щодо спільного утримання об'єктів інфраструктури, реалізації спільних проектів) передбачає значний правовий аналіз умов, меж відповідальності сторін, строків дії договору тощо. ЮС ОМС в цьому випадку виступає гарантом дотримання міжмуніципальних інтересів [136].

У межах концесійних ініціатив щодо комунальної інфраструктури (водопостачання, теплозабезпечення) юридичні служби ОМС забезпечують дотримання спеціального законодавства (зокрема, Закону України «Про концесію» [125], «Про державно-приватне партнерство» [114]), участь у переговорах із потенційними інвесторами, а також аналіз проектів концесійних договорів щодо правомірності делегування функцій та запобігання ризикам для громади.

Таким чином, участь юридичних служб в укладенні договорів є багатогранною діяльністю, що охоплює весь цикл договірної роботи – від правового аналізу до супроводу виконання. Вона має важливе значення не лише з точки зору юридичної точності, але й як механізм забезпечення доброчесності, правової захищеності та ефективності діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічного управління. У цьому аспекті юридична служба виступає ключовим інституційним елементом правового супроводу управлінських процесів, забезпечуючи відповідність договірної діяльності як стратегічним цілям розвитку громади, так і вимогам чинного законодавства.

З кожним роком спостерігається стійка тенденція до розширення договірної практики органів місцевого самоврядування, що зумовлюється як зростанням їхньої інституційної спроможності, так і посиленням правового статусу в системі публічного управління. Якщо у минулому договірна діяльність ОМС зводилася переважно до участі у трудових правовідносинах (зокрема, укладення трудових і колективних договорів з працівниками апарату рад, комунальних установ тощо), то нині їх договірна компетенція охоплює значно ширший спектр правовідносин.

Зокрема, зросла кількість адміністративних договорів, які укладаються між різними суб'єктами публічного управління. Серед них – угоди про співпрацю між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, контракти про проходження служби в підрозділах муніципальної міліції, договірні моделі міжмуніципального співробітництва, тощо. Ці правовідносини мають специфічний публічно-правовий характер і є інструментом досягнення узгоджених адміністративно-управлінських цілей.

Важливою новацією є розширення участі органів місцевого самоврядування у цивільно-правових договорах. У цьому контексті ОМС діють як юридичні особи, вступаючи в цивільний оборот на рівні з іншими суб'єктами господарювання. При цьому цивільно-правові договори (купівлі-продажу, підяду, оренди, лізингу, страхування тощо) мають допоміжне значення для забезпечення виконання основної функції органів місцевого самоврядування – здійснення управління в межах територіальної громади. Тобто, хоча такі правочини не є безпосередньо управлінськими, вони створюють матеріальні, організаційні та правові умови для їх реалізації.

Окремої уваги заслуговує новелістичний напрям договірної діяльності органів публічного управління, зокрема органів місцевого самоврядування, пов'язаний з участю у міжнародних та міжмуніципальних договорах. Сюди належать не лише державно-правові договори між суб'єктами публічного права, а й міжнародні договори співпраці, які укладаються між ОМС України та муніципальними органами інших держав, а також з міжнародними та

національними асоціаціями місцевих влад (наприклад, Асамблеєю європейських регіонів, Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи, Асоціацією міст України). Такі договори мають як протокольно-інституційний, так і практичний характер, сприяючи обміну досвідом, реалізації транскордонних проєктів, залученню міжнародної технічної допомоги, розвитку міжмуніципальної дипломатії.

Таким чином, еволюція договірної діяльності органів місцевого самоврядування свідчить про формування комплексного підходу до правового забезпечення управлінських функцій, у якому договори відіграють роль не лише інструменту юридичного оформлення правовідносин, а й ефективного засобу публічного менеджменту в умовах демократичного врядування.

До організаційно-управлінських форм діяльності ЮС ОМС відносяться: інституційні дії та оперативно-господарські функції.

Ці форми діяльності здійснюються в межах чинного законодавства, однак у багатьох випадках мають лише загальну нормативну регламентацію, або ж зовсім не врегульовані спеціальними правовими актами. У подібних випадках реалізація таких функцій значною мірою залежить від власного управлінського розсуду органів публічного управління, що дозволяє говорити про відносну автономію цих дій у системі публічного адміністрування.

Зазначена діяльність є продуктом позитивної управлінської бюрократичної практики, яка склалася впродовж тривалого часу і має на меті створення належних умов для ефективної реалізації функцій органів місцевого самоврядування. Її особливістю є те, що вона не породжує прямих юридичних наслідків, однак у своїй сукупності опосередковано сприяє їх досягненню, оскільки забезпечує необхідні передумови для прийняття юридично значущих рішень.

До таких організаційних форм діяльності належать, зокрема: підготовчі дії, спрямовані на організацію розгляду проєктів рішень, правових висновків, матеріалів для службового користування; інформаційно-аналітична діяльність, що охоплює збір, систематизацію та правовий аналіз відомостей, необхідних

для прийняття управлінських рішень; комунікативні функції, які передбачають взаємодію з іншими підрозділами, зовнішніми контрагентами, органами державної влади, громадськістю; ресурсно-організаційне забезпечення, пов'язане з управлінням кадровими, матеріальними, фінансовими ресурсами в межах функціонування юридичної служби.

Інституційні дії виконуються відповідними фахівцями з використанням інституційних та функціональних механізмів, і є ефективними завдяки раціональному залученню наявних ресурсів. У цьому аспекті юридична служба виконує роль не лише суб'єкта правового супроводу, а й ключового елементу внутрішньої адміністративної логістики, що забезпечує стабільність, організованість та передбачуваність функціонування ОМС [30].

Таким чином, організаційно-управлінські форми діяльності ЮС ОМС мають неюридичний характер у вузькому сенсі, проте є суттєвими для забезпечення юридичного результату в системі публічного управління, виступаючи в ролі базису для реалізації повноважень і функцій органів місцевого самоврядування [33].

Виконання оперативно-господарських функцій, як складової частини організаційно-управлінських форм діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування (ЮС ОМС), є важливим елементом забезпечення функціональної спроможності правового супроводу управлінських процесів. Ці функції реалізуються, як правило, у рамках внутрішньоорганізаційної діяльності та спрямовані на налагодження техніко-адміністративного механізму, що забезпечує безперервність та ефективність функціонування юридичної служби. Оперативно-господарські функції (дії) охоплюють: діловодські процеси, включаючи реєстрацію, оформлення, копіювання, розмноження та розсилку документів; інформаційно-технічну обробку даних, що включає підрахунки, упорядкування статистичних і правових відомостей, підготовку інформації до машинної обробки або інтеграції в електронні системи документообігу; вимірні та аналітичні операції, пов'язані з

оцінкою правових ризиків, узагальненням правозастосовної практики, формуванням звітності.

Оперативно-господарські функції не мають прямого юридичного характеру, однак їх виконання є необхідною передумовою для реалізації основних юридичних функцій – таких як підготовка правових висновків, представництво інтересів у суді, договірна робота тощо. Їх значущість полягає у забезпеченні операційної спроможності юридичної служби, що, у свою чергу, підвищує ефективність правового супроводу управлінських рішень органів місцевого самоврядування [199].

Особливої актуальності виконання таких функцій набуває в умовах цифровізації управлінських процесів, де важливою складовою стає інтеграція інформаційних систем, електронний документообіг, автоматизація облікових операцій. У цьому контексті оперативно-господарські функції трансформуються в елементи цифрового адміністрування, що є невід’ємною складовою сучасного публічного управління [100].

Отже, оперативно-господарські функції слід розглядати як інструментально-допоміжну діяльність, що забезпечує організаційно-функціональну сталість юридичної служби, створюючи належні умови для реалізації нею своїх повноважень у сфері правового супроводу діяльності ОМС.

Юридична служба органу місцевого самоврядування (ЮС ОМС) є невід’ємним функціональним елементом системи публічного управління, що забезпечує реалізацію комплексу управлінських функцій на принципах законності, правової визначеності та професійної компетентності. Її діяльність має багатовекторний характер.

Юридична служба бере активну участь у здійсненні організаційної, координаційної та контрольної функцій управління. Відмінною особливістю її участі є профільна спрямованість на забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування, що зумовлює специфіку форм залучення ЮС до управлінських процесів. Усі управлінські рішення, що проходять через

юридичну експертизу, мають більший ступінь правової стійкості та прогнозованості реалізації.

Юридична служба виконує функцію правового посередництва у взаємодії органу місцевого самоврядування як юридичної особи з іншими суб'єктами публічного та приватного права. Йдеться як про договірні відносини, так і про судові та адміністративні провадження, участь у яких неможлива без належного правового супроводу.

На ЮС покладається завдання надання консультативної, інформаційної та правороз'яснювальної допомоги громадянам, громадським організаціям та асоціаціям, що діють у межах відповідної територіальної громади. Ця функція є важливим інструментом формування довіри до місцевої влади та реалізації принципу відкритості публічного управління.

Функції ЮС ОМС органічно взаємодіють із функціями інших підрозділів, що проявляється в кількох вимірах: колабораційний фактор – об'єднання функцій з іншими підрозділами задля досягнення загальних цілей управління; кураторський фактор – надання юридичної підтримки іншим структурним одиницям у межах реалізації їхніх повноважень; професійний фактор – безперервне забезпечення принципу законності через фахове юридичне супроводження всієї діяльності органу.

У результаті вищезгаданої взаємодії виникають нові або удосконалюються вже апробовані організаційні форми роботи, серед яких: спільні засідання структурних підрозділів виконавчого комітету; організація та проведення навчань і семінарів з актуальних питань правозастосування; створення робочих груп із правових питань; запровадження внутрішніх регламентів з правового супроводу управлінських дій [148].

Таким чином, юридична служба виконує системоутворюючу роль у структурі органу місцевого самоврядування, виступаючи не лише як правовий контролер, а й як функціональний інтегратор управлінської діяльності, що сприяє зміцненню правового порядку, підвищенню якості управлінських рішень і забезпеченню стабільності у сфері публічного адміністрування.

У контексті реалізації муніципальної реформи в Україні, що супроводжується активними процесами децентралізації та деконцентрації повноважень органів публічної влади, спостерігається трансформація функціональної моделі діяльності органів місцевого самоврядування, у тому числі і їх юридичних служб. З огляду на це, неминуче виникатимуть нові організаційно-правові форми діяльності юридичних служб, обумовлені розширенням повноважень органів місцевого самоврядування, делегуванням нових функцій, зростанням складності управлінських завдань і підвищенням відповідальності за правомірність ухвалюваних рішень.

Юридична служба, як структурний підрозділ органу місцевого самоврядування, безпосередньо пов'язана з правовою діяльністю органів публічного управління. Її функції мають власну галузеву специфіку, яка полягає, насамперед, у застосуванні норм права, супроводженні управлінських процесів юридичними засобами, а також у вдосконаленні внутрішньої системи правозастосування. Такі функції реалізуються у спеціальних формах і методами, що вимагають високого рівня професійної підготовки, спеціальних правових знань і практичних навичок у сфері публічного та адміністративного права [105].

Особливість юридичної служби полягає в її функціональній автономності у межах організаційної структури органу управління. На відміну від інших підрозділів, які виконують загальні адміністративні чи галузеві функції, ЮС виконує самостійні правозабезпечувальні завдання, що мають міжгалузевий, координаційний і контрольний характер. Це, у свою чергу, обумовлює наявність специфічних організаційних і організаційно-правових форм її діяльності, які відображають не лише зміст юридичної функції, а й правові засоби її реалізації.

Серед таких форм можна виокремити: правову експертизу управлінських актів та проектів рішень, що становить основу забезпечення законності; участь у підготовці нормативно-правових актів, локальних регламентів, внутрішніх положень; правовий моніторинг і аналітику,

спрямовані на узагальнення практики правозастосування; правове консультування та супроводження діяльності інших підрозділів, що забезпечує єдність правової позиції; представництво в судових органах, яке передбачає захист інтересів ОМС як суб'єкта права.

Узагальнюючи, можна стверджувати, що юридична служба органу місцевого самоврядування є не просто виконавцем окремих функцій, а структурно-функціональним ядром правового забезпечення управлінської діяльності, здатним адаптуватися до нових викликів муніципального розвитку шляхом впровадження сучасних форм, методів і засобів правової роботи.

У процесі розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні, зокрема в умовах реалізації муніципальної реформи, що передбачає децентралізацію та деконцентрацію публічної влади, особливого значення набуває роль юридичних служб органів місцевого самоврядування (ЮС ОМС) як елементу забезпечення правової легітимності управлінських рішень. У цьому контексті необхідно підкреслити органічний зв'язок між виникненням, використанням та вдосконаленням організаційних і організаційно-правових форм діяльності ЮС, з одного боку, та рівнем професійної підготовки її кадрового складу – з іншого.

Юридична служба є не лише структурною частиною органу місцевого самоврядування, а й функціонально самостійним утворенням, діяльність якого має чітку телеологічну спрямованість – забезпечення реалізації публічних інтересів територіальної громади. З огляду на це, всі організаційні й організаційно-правові форми діяльності ЮС мають прямий вихід на компетенцію МСВ і спрямовані на юридичне забезпечення не лише внутрішньої діяльності самого органу, але й захист інтересів територіальної громади, яка виступає первинною соціальною одиницею місцевого самоврядування.

Територіальна громада, що уособлює місцеву спільноту, розглядається не лише як сукупність осіб, які проживають на певній території, а як історично, культурно та соціально зумовлена соціальна спільність, що спроможна

формулювати, репрезентувати та реалізовувати спільні інтереси – зокрема, у сферах місцевого господарства, інфраструктурного розвитку, соціального забезпечення тощо.

Відтак, роль ЮС полягає у правовому супроводженні та забезпеченні механізмів реалізації цих інтересів, що відбувається через: реагування на потреби громади правовими засобами, шляхом підготовки відповідних нормативних та організаційних рішень; включення ініціатив громади до правового поля через договірні форми, нормативно-правову діяльність, консультаційні процедури; супроводження юридичних аспектів місцевого господарювання та управління комунальною власністю; підтримку правової суб'єктності самої громади як соціального організму.

Отже, з одного боку, громада є джерелом специфічних інтересів, які потребують легалізації у формі управлінських рішень; з іншого – для забезпечення їх реалізації необхідною є система повноважень органів місцевого самоврядування, яка структурована через компетенцію, а отже – через відповідні організаційно-правові та організаційні форми діяльності [10]. У цьому процесі ЮС: не лише контролює правомірність функціонування вказаного ланцюжка «інтереси громади – компетенція – діяльність – правове оформлення»; але й активно включена до його реалізації через правове консультування, експертизу, нормопроектну діяльність та представництво інтересів ОМС.

Таким чином, юридична служба виконує роль «правового інфраструктурного ядра» у механізмі забезпечення самоврядної діяльності органу місцевого самоврядування. Її функції і форми діяльності не лише забезпечують юридичну коректність управлінських рішень, а й опосередковано сприяють формуванню правової ідентичності громади, підвищуючи ефективність реалізації її соціальних, економічних і культурних інтересів.

Важливою складовою правозабезпечувальної функції юридичної служби органів місцевого самоврядування є проведення юридичної експертизи

проектів нормативно-правових актів та інших документів, що готуються, видаються або приймаються відповідною радою, її виконавчими органами та структурними підрозділами. Така експертиза, як правило, охоплює встановлене заздалегідь коло документів, визначене внутрішніми регламентами або положеннями про юридичну службу.

Юридична експертиза виступає формалізованою процедурою дослідження та правової оцінки проектів актів, з метою перевірки їх відповідності нормам чинного законодавства, принципам юридичної техніки, а також обґрунтованості змісту з погляду доцільності правового регулювання. Особливої ваги набуває обов'язкова юридична експертиза нормативних правових актів, яка проводиться за такими основними критеріями:

- обґрунтованість вибору форми правового акта (рішення, розпорядження, наказ тощо) залежно від предмета регулювання та повноважень відповідного органу;
- повнота, необхідність та пріоритетність регулювання певної категорії суспільних відносин у межах компетенції органу місцевого самоврядування;
- відповідність змісту акта: Конституції України; законам України; актам Президента України; актам Кабінету Міністрів України та іншим нормативно-правовим актам вищої юридичної сили; нормам міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; вимогам нормотворчої техніки, зокрема у частині структури, логіки побудови, юридичної мови, термінології.

Участь ЮС у процесі юридичної експертизи має профілактичний характер, запобігає ухваленню юридично хибних або конфліктних актів, підвищує якість нормативного регулювання на місцевому рівні та сприяє дотриманню принципу законності в діяльності органів публічного управління. Вона також дозволяє забезпечити єдність правозастосовної практики у межах територіальної громади та запобігати правовим колізіям [3].

Таким чином, юридична експертиза є не лише інструментом контролю за змістом і формою проєктів актів, але й невід'ємною частиною управлінського циклу, що забезпечує якість рішень та зміцнює довіру громадськості до інституцій місцевого самоврядування.

2.3 Перспективи вдосконалення організаційно-правової структури та функціонального призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування

Однією з ключових проблем, що гальмує ефективну реалізацію компетенції юридичних служб органів місцевого самоврядування в Україні, є відсутність системного, послідовного та уніфікованого підходу законодавця до визначення їхніх повноважень. Як зазначають вчені [15; 11; 74;83], чинна нормативно-правова база характеризується еkleктичністю, фрагментарністю і методологічною неузгодженістю, що проявляється, зокрема, у наступному: дублювання повноважень між органами місцевого самоврядування різного рівня; перетин функцій ОМСВ та місцевих державних адміністрацій; відсутність чіткої межі між власними та делегованими повноваженнями; наявність численних нормативних джерел, які нерідко містять суперечливі положення або різну термінологію щодо одного й того ж виду повноважень.

Зазначене створює правову невизначеність, породжує конфлікти юрисдикцій (компетенційні спори), ускладнює реалізацію публічної влади на місцевому рівні та створює перешкоди для впровадження принципів децентралізації. У зв'язку з цим пропонуються наступні напрями вдосконалення законодавчого регулювання компетенції ОМСВ: кодифікація законодавства про місцеве самоврядування, що пов'язується нами із необхідністю розробки та прийняття Кодексу України про місцеве самоврядування, який забезпечив би: уніфікацію термінології; логічну структуру повноважень; чітке розмежування сфер відання між органами різного рівня; виключення дублювання з боку місцевих державних

адміністрацій; законодавче розмежування власних і делегованих повноважень задля визначення обсягу функцій, механізмів ресурсного забезпечення, меж державного нагляду і контролю; усунення паралелізму з місцевими державними адміністраціями (законодавство має бути переглянуте з метою ліквідації перетину функцій між ОМСВ і МДА. У цьому контексті функції МДА повинні бути зведені до: нагляду за законністю діяльності ОМСВ; координації реалізації державної політики; забезпечення виконання повноважень, не характерних для самоврядування (наприклад, обороноздатність, надзвичайні ситуації); запровадження принципу субсидіарності; розробка типових моделей компетенції ОМСВ, що дозволить враховувати специфіку кожного рівня місцевого самоврядування; буде орієнтиром у процесі законотворчості та управлінської практики; та дозволить уникнути зайвої правової інтерпретації та маніпуляцій.

Таким чином, законодавче врегулювання компетенції ОМСВ потребує концептуального оновлення, що має ґрунтуватися на засадах цілісності, системності, логічної узгодженості та європейських принципах публічного управління.

Для наукового визначення та аналізу компетенції юридичних служб органів місцевого самоврядування (ОМСВ) необхідно врахувати низку методологічних зауважень, які зумовлені прогалинами у чинному законодавстві України та особливостями нормативної практики, до яких необхідно віднести: відсутність прямого законодавчого визначення (правовий статус і компетенція юридичних служб ОМСВ на рівні законодавства чітко не врегульовані, при цьому у жодному з базових нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування, не міститься профільного документа, який би визначав засади організації та функціонування юридичної служби в ОМСВ); застосування аналогії закону (у розрізі застосування до них положень Постанови Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 року № 1040 «Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади,

державного підприємства, установи та організації», з урахуванням змін, внесених Постановою № 536 від 13 червня 2012 року; цей акт, хоч і не має прямого відношення до ОМСВ, містить універсальні підходи до організації діяльності юридичних служб, зокрема щодо: проведення правової експертизи проєктів нормативно-правових актів; покращення редакційної якості підготовки документів; підвищення ефективності правового супроводу діяльності установ); локальна нормотворчість як інструмент заміщення правової прогалини, що обумовлена відсутністю Типового положення про юридичну службу ОМСВ, що вимагають розробки на місцевому рівні власних локальних нормативних актів, в яких: частково або повністю запозичувалися норми згаданого Положення № 1040; відбувалося адаптування функцій юридичної служби до місцевих потреб і контексту; встановлювалися специфічні обов'язки та механізми взаємодії в структурі виконкому чи ради (додаток В).

Попри відсутність прямої дії, поширення норм Положення № 1040 на юридичні служби ОМСВ можна вважати обґрунтованим, оскільки: функції юридичних служб органів виконавчої влади та юридичних підрозділів ОМСВ значною мірою збігаються за змістом; обидві категорії органів здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність, яка вимагає постійного правового супроводу; загальні принципи діяльності юридичних служб – законність, професійність, системність – є універсальними.

В умовах законодавчої невизначеності компетенція юридичних служб ОМСВ формується переважно на основі аналогії закону, локального регулювання та практичної доцільності. Це свідчить про необхідність: законодавчого врегулювання статусу юридичної служби в системі ОМСВ; розробки та затвердження Типового положення про юридичну службу органу місцевого самоврядування; забезпечення методичної та нормативної уніфікації підходів до правового супроводу діяльності ОМСВ на всій території України (додаток В).

Зазначене обумовлюється доцільність внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 р. № 1040 «Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади» [119]:

доповнити пункт 1 таким словосполученням: «та органів місцевого самоврядування (далі - адміністративний орган)» (додаток Б).

Такі зміни до чинного законодавства України усунуть існуючі прогалини у нормативно-правовому регулюванні діяльності юридичних служб ОМС, що підвищить їх ефективність функціонування.

Виконання просвітницької функції та повноважень ЮС ОМС пов'язується із її участю у правових семінарах, тренінгах, інформаційних зустрічах, що пов'язуються із організацією внутрішніх навчань для працівників ОМСВ; а також проведенням заходів для громадськості щодо прав людини, доступу до публічної інформації, участі у місцевому самоврядуванні тощо [139, с. 233-235].

Задля забезпечення права особи на правовий захист та правову допомогу на ЮС ОМС покладається обов'язок із підготовки та розповсюдження інформаційно-правових матеріалів, що полягає у здійсненні розробки пам'яток, методичних рекомендацій, інфографік, інформаційних бюлетенів; оновлення інформації на офіційному сайті ради щодо актуальних правових питань [6, с. 23-27].

Вбачається, що підвищенню ефективності із здійснення інформаційно-просвітницьких повноважень ЮС ОМС сприятиме налагодження її взаємодії з закладами освіти та молодіжними організаціями, що передбачає їх залучення до участі у заходах з правової освіти школярів, студентів, молоді; підтримки ініціатив, спрямованих на формування активного громадянства та правової свідомості, наданні роз'яснень рішень ОМСВ для громадян, що дозволить на належному рівні забезпечення доступності розуміння нормативно-правових актів ради та виконавчих органів, а також проведення інформаційних кампаній з роз'ясненням нових рішень, які впливають на життя громади (наприклад,

тарифна політика, реєстрація майна, порядок подання звернень тощо) [8, с. 131-138].

Правопросвітницька діяльність юридичної служби ОМСВ сприяє: реалізації конституційного права громадян на правову інформацію; підвищенню ефективності функціонування ОМСВ; зменшенню правових конфліктів через запобігання непорозумінням; розвитку відкритого та партнерського управління громадою.

Зазначений висновок обґрунтовує доцільність внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 р. № 1040 «Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади»:

– доповнити пункт 10 підпунктом 25 у такій редакції «25) проводить просвітницькі заходи задля підвищення рівня правової освіти населення регіону» (додаток Б).

Однак при цьому необхідно акцентувати на відмінності функціонального призначення юридичної служби ОМС і юридичної служби органу державної влади, що має розглядатися через ряд критеріїв. Передусім варто акцентувати на відмінностях, закладених в загальній природі органу, в якому функціонує юридична служба. Так, юридична служба ОМС діє в системі місцевого самоврядування, де головною метою є задоволення потреб територіальної громади через реалізацію повноважень на локальному рівні, тоді як юридична служба органу державної влади функціонує в системі державного управління, реалізуючи політику центральної влади та забезпечуючи державний інтерес на всій території країни. ОМС реалізує власні та делеговані повноваження, часто з більшою гнучкістю, зважаючи на особливості громади. Органи державної влади реалізують виключно делеговані державно-владні повноваження, які мають імперативний характер і менший простір для інтерпретацій. Виходячи із такого компетенційного змісту діяльності визначається необхідний обсяг компетенції юридичних служб різних суб'єктів публічної влади [41].

Юридична служба ОМС має сервісно-консультативне, нормотворче, представницьке та просвітницьке призначення, діє в умовах партнерської моделі з громадою, часто залучена до захисту інтересів мешканців. Натомість юридична служба державного органу виконує переважно контрольно-наглядову, нормативно-забезпечувальну та аналітичну функцію, спрямовану на виконання рішень вищих органів і забезпечення єдності державної політики.

ЮС ОМС має більший рівень організаційної автономії, оскільки функціонує в межах самоврядної структури, що має власну компетенцію та фінанси. ЮС органу державної влади є частиною жорстко ієрархізованої вертикалі, підпорядковується вищому органу та працює в межах централізованої дисципліни. ЮС ОМСВ часто працює на перетині інтересів громади, приватного сектору і публічного управління, що зумовлює необхідність гнучкості, універсальності, мультидисциплінарного підходу. ЮС державного органу зосереджена на виконанні державних функцій, реалізації політик, контролі й правовому забезпеченні виконавчої дисципліни [81].

Функціональне призначення юридичної служби ОМСВ відрізняється тим, що вона діє у парадигмі правового супроводу автономної самоврядної діяльності громади, тоді як юридична служба органу державної влади виконує завдання із забезпечення централізованого правового порядку в межах вертикалі виконавчої влади. Ця відмінність визначає різну глибину взаємодії з населенням, ступінь правової ініціативності та специфіку організаційної побудови [147, с. 14].

З врахуванням наведеної порівняльної характеристики у перспективному розвитку системи чинного службового законодавства України у зв'язку з відсутністю національного нормативного акту, який би єдинотипно регламентував організацію, структуру та повноваження юридичних служб органів місцевого самоврядування, доцільним вбачається розроблення та затвердження на державному рівні Типового положення про юридичну службу ОМСВ. Такий документ має на меті уніфікацію правових засад діяльності

юридичних підрозділів в умовах розширення повноважень та зростання ролі місцевого самоврядування [70]. Основні цілі Типового положення: встановлення єдиних підходів до визначення функцій, завдань, прав та відповідальності юридичних служб ОМСВ; забезпечення правової єдності у здійсненні юридичного супроводу діяльності органів місцевого самоврядування на всіх рівнях; посилення гарантій законності та ефективності правової роботи в умовах децентралізації; зміцнення кадрової, організаційної та методичної основи функціонування ЮС [25, с. 19; 186, с. 94-95].

Орієнтовна структура Типового положення про юридичну службу ОМСВ має включати:

- 1) Загальні положення: правовий статус юридичної служби; підстави створення; основні принципи діяльності;
- 2) Завдання та функції ЮС ОМСВ: нормопроектна робота; правова експертиза; представництво інтересів; консультаційна підтримка; правопросвітництво;
- 3) Права та обов'язки працівників ЮС: доступ до документів; ініціювання змін до проєктів рішень; участь у комісіях, робочих групах;
- 4) Організаційна структура: умови створення юридичного відділу чи введення посади юрисконсульта; підпорядкованість; можливість розміщення фахівців у структурних підрозділах;
- 5) Кадрове забезпечення та кваліфікаційні вимоги: вимоги до освіти, досвіду; порядок призначення, підвищення кваліфікації, атестації;
- 6) Форми взаємодії з іншими підрозділами та органами: взаємодія з виконавчими органами ради, держорганами, підприємствами; участь у підготовці звітів, антикорупційній діяльності;
- 7) Заключні положення: порядок внесення змін до положення; типові додатки (посадові інструкції, зразки актів, форми обліку тощо) (додаток В).

Прийняття Типового положення про юридичну службу ОМСВ дозволить стандартизувати організацію правового забезпечення місцевого самоврядування, сприятиме підвищенню якості юридичної роботи,

зменшенню ризиків правових помилок і посилить інституційну сталість правової системи органів місцевої влади (додаток В).

Уніфікації теоретичних та практичних підходів до регулювання правового статусу юридичних служб органів місцевого самоврядування сприятиме також внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» шляхом:

- доповнення пункту 2 частини 1 статті 1 доповнити пунктом «д» у такій редакції:

«д) особи, які є посадовими особами юридичних служб органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування» (додаток Б).

Забезпечення належного застосування та неухильного дотримання закону органами місцевого самоврядування є особливо важливим, що формує базис довіри до інституцій, запит від громадян та партнерів України, і при цьому необхідно акцентувати, що жодне рішення, яке оформлюється у вигляді наказу, розпорядження чи іншого правового акта, не повинно бути подане на підпис керівнику без попереднього погодження з юридичною службою, що є потрібним для мінімізації юридичних ризиків, для дотримання правових норм, а також для уникнення скасування рішень через юридичні помилки у майбутньому [1]. Зазначене актуалізується в умовах воєнного стану, коли рішення необхідно приймати суб'єктом владних повноважень оперативно та своєчасно, що концентрації уваги на проєкті управлінського акту, його змісту, та недопустимості зволікань.

Відповідно до статті 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [133], Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, інші органи державної влади та органи місцевого самоврядування діють виключно на підставі, в межах повноважень та в спосіб, визначені Конституцією та законами України. У цих умовах особлива відповідальність покладається на працівників юридичних підрозділів, які щоденно забезпечують правову обґрунтованість рішень органів державної влади. Тому юридична служба ОМСВ зобов'язана: здійснювати правовий аналіз проєктів

актів та рішень; виявляти факти неправильного, довільного чи неоднакового застосування законодавства; надавати обґрунтовані висновки щодо усунення виявлених порушень; попереджати реалізацію рішень, мотивованих особистими інтересами, упередженістю чи корупційними ризиками.

Висновки юридичної служби є обов'язковими для розгляду та повинні враховуватися під час ухвалення остаточних рішень. Їх ігнорування нівелює саму мету правової експертизи та створює ризики для легітимності та стабільності державного управління.

Крім того функціональний зміст діяльності ЮС ОМСВ спрямовується на : забезпечення оперативного нормотворення; організацію нормативної експертизи проєктів рішень владних суб'єктів на їх відповідність вимогам та положенням чинного законодавства та міжнародним та міждержавним договорам України; обґрунтування доцільності внесення змін до чинних та перспективних нормативно-правових актів та інших документів для визнання їх такими, що втратили чинність, або їх скасування; забезпечення ряду організаційних, просвітницьких заходів щодо гармонізації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, підвищення рівня правової культури та свідомості населення [186, с. 52-57].

Перспективною та оптимальною моделлю побудови діяльності ЮС ОМСВ в Україні вбачається є модель побудови здійснення повноважень юридичної служби Уряду ЄС [197].

Організаційно-правова структура ЮС (legal service) в Уряді ЄС реалізується у формі Генерального директорату як in-house підрозділу у Європейській Комісії, що перебуває у безпосередньому підпорядкуванні до Президенту ЄК [41].

До функціональних компетентностей юридичної служби ЄК відноситься : юридичний супровід законодавчої діяльності ЄК, що полягає у наданні повноважень із здійснення нею перевірки всіх законодавчих пропозицій та нормативних актів, підготовлених різними генеральними директоратами, перед тим як вони надходять до Колегії Комісарів; захист інтересів

Європейської Комісії в суда, що свідчить про представницькі завдання, що виконуються юридичною службою, яка представляє Європейську Комісію в Суді Європейського Союзу (СЄС) - включно з Судом загальної юрисдикції (що відноється до справ проти держав-членів, приватних осіб або установ ЄС); вирішення внутрішніх юридичних суперечок, що можуть виникати у разі конфліктів між різними підрозділами Європейської Комісії, де юридична служба виступає нейтральним арбітром та подекуди і медіатором; попередження правових ризиків і надання офіційних висновків щодо тлумачення змісту договорів, застосування норм ЄС, дотримання принципів субсидіарності та пропорційності [198].

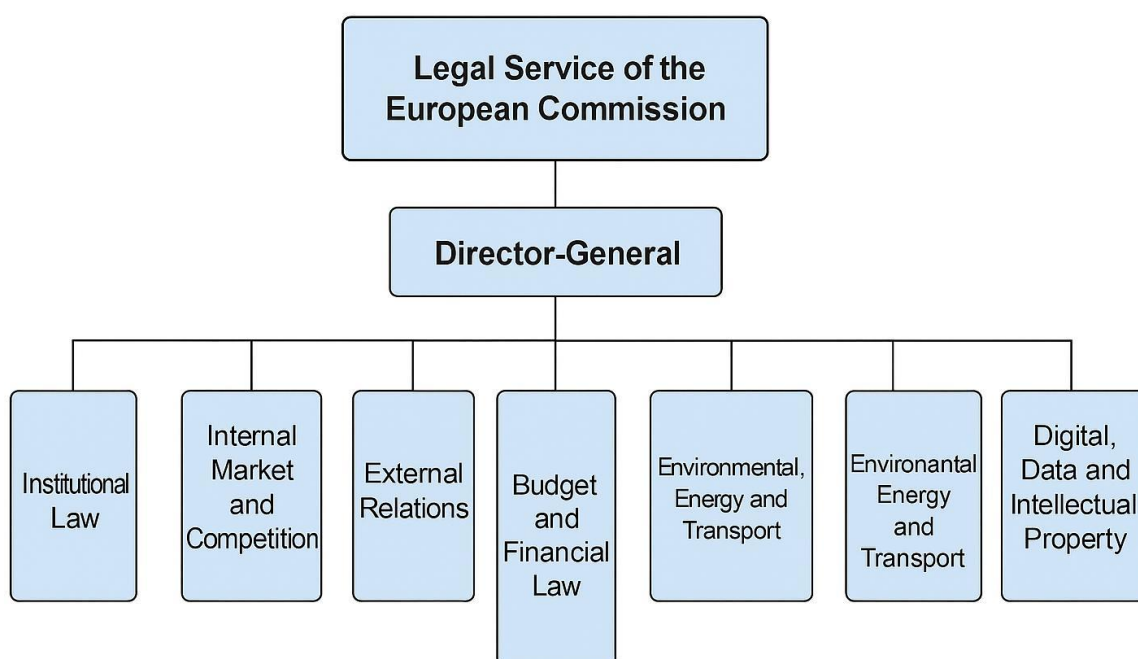
До особливостей правового статусу юридичної служби Європейської Комісії необхідно віднести : її безпосереднє підпорядкування Президенту Єврокомісії та створення гарантій для забезпечення її політичної нейтральності та відсутності ризиків застосування відносно неї засобів адміністративно-ресурсного впливу; консультативну, але впливову роль, що полягає у нормативному закріпленні механізму, коли без її погодження жодна ініціатива не доходить до стадії офіційного схвалення; відсутність завдання такого підрозділу із здійснення політичної оцінки того чи іншого рішення, акту чи діяння, тоді як має бути надано виключно юридичний аналіз суспільних інституцій, норм чи процесів.

Генеральний директор юридичної служби Європейської Комісії є ключовою фігурою у прийнятті рішень, виступаючи офіційним юридичним радником Комісії. Він: бере участь у всіх засіданнях Колегії Єврокомісарів, незалежно від обговорюваної тематики; висловлює юридичну позицію з усіх питань порядку денного, включаючи пропозиції нормативних актів, міжнародні угоди, політики ЄС, бюджетні ініціативи тощо; забезпечує дотримання права Європейського Союзу, включаючи основоположні договори (як-от Договір про ЄС та Договір про функціонування ЄС), прецедентну практику Суду ЄС та загальні принципи права.

Такий підхід до розуміння змісту функціонального призначення юридичної служби Європейської Комісії є втіленням принципу верховенства права в діяльності виконавчої влади ЄС, а також показує, наскільки серйозну вагу має незалежна юридична експертиза у процесі формування політики на європейському рівні.

Юридична служба Європейської Комісії (Legal Service) за своїм статусом є централізованим підрозділом, який прямо підпорядковується Президенту Єврокомісії, у складі якого діє близько 200 працівників, з яких приблизно сто працівників є кваліфікованими юристами (переважно з країн-членів ЄС), які представляють широкий спектр правових традицій. Юридична служба Європейської Комісії (Legal Service) поділена на тематичні відділи, кожен з яких охоплює певну сферу політики ЄС. Очолюються директорами відділів, які підпорядковуються Генеральному директору [197]. Внутрішня структура юридичної служби Європейської Комісії (Legal Service) поділена на відділи за тематичними напрямками (які можуть змінюватись відповідно до політики Комісії): відділ інституційного права ЄС (що є відповідальним за аналіз змісту договорів ЄС, нормативний супровід процесів взаємодії між інституціями ЄС (Комісія, Рада, Парламент), а також правове забезпечення здійснення реформи управління); відділ внутрішнього ринку та конкуренції, що пов'язується із нормативним супроводом актів у сфері антимонопольного права, наданням державної допомоги та правил побудови ринку та регулювання; відділ зовнішніх відносин, здійснюється перевірка змісту міжнародних угод, а також супроводу зовнішньої політики, торгівлі, санкцій; відділ бюджету та фінансового права, де, зокрема, аналізуються питання фінансової відповідальності, контролю, аудиту; відділ юридичного представництва (представництво в Суді ЄС; ведення судових справ за участю Європейської Комісії (як позивача чи відповідача)); відділ права навколишнього середовища, енергетики, транспорту; відділ права цифрових технологій, даних та інтелектуальної власності (право цифрового ринку, захисту даних (GDPR), авторські права, патенти та інші об'єкти права інтелектуальної власності);

відділ юридичного контролю за законодавчими ініціативами. В межах організаційної структури юридичної служби ЄК діє окремий спеціальний підрозділ із забезпечення інституційної стратегії, до компетенції якого відноситься аналіз довгострокових правових наслідків європейських ініціатив. Важливою є практик функціонування в межах юридичної служби Європейської Комісії окремого підрозділу з питань внутрішнього етичного контролю, де відбувається перевірка на конфлікти інтересів, прозорість, сумісність з правом ЄС [197].



*Мал. 2.1 Організаційна структура юридичної служби
Європейського Комітету [197]*

Згідно із Регламентом Комісії (Rules of Procedure of the Commission [C(2000) 3614]) [169] встановлюється обов'язок керівництва Європейського Комітету здійснювати погодження із її юридичною службою, організовувати проведення консультацій щодо всіх проєктів або пропозицій стосовно правових інструментів і щодо всіх документів, які можуть мати юридичні наслідки.

Відповідно до статті 12 Регламенту Комісії (Rules of Procedure of the Commission, C(2000) 3614), рішення можуть ухвалюватися шляхом письмової процедури без проведення засідання Комісії, за умови дотримання визначених вимог [169]. Однією з ключових умов для запуску письмової процедури є: попереднє схвалення пропозиції Юридичною службою Комісії, що означає, що: жодна пропозиція, ініційована одним або кількома членами Комісії, не може бути винесена на письмове голосування, якщо юридична служба ЄК не підтвердила її правову коректність; така норма гарантує, що навіть у спрощеному процедурному форматі зберігається верховенство права та відповідність нормам ЄС. Такий нормативний підхід захищає Комісію від юридичних помилок і потенційних оскаржень у Суді ЄС.

Один із показових прикладів, що ілюструє важливість дотримання вимоги із здійснення погодження із Юридичною службою Європейської Комісії рішень, прийнятих за письмовою процедурою, є справа ClientEarth проти Комісії (справа T-644/16) [177]. У 2016 році організація ClientEarth подала запит на доступ до документів, що містили юридичні висновки Юридичної служби Комісії щодо сумісності механізмів вирішення інвестиційних спорів (ISDS) та Інвестиційної судової системи (ICS) у міжнародних торговельних угодах з правом ЄС [177].

Європейська Комісія відмовила у наданні доступу, посилаючись на те, що розкриття цих документів могло б підірвати її переговорну позицію в міжнародних переговорах. Загальний суд ЄС підтримав позицію Комісії, визнавши, що: юридичні висновки Юридичної служби є невід'ємною частиною процесу ухвалення рішень Комісією, включаючи ті, що приймаються за письмовою процедурою; розкриття таких документів могло б розкрити стратегічні цілі ЄС у переговорах, що потенційно шкодить публічним інтересам у сфері міжнародних відносин. Зазначений випадок підкреслює, що навіть у спрощених процедурах, таких як письмова, погодження Юридичною службою ЄК є критично важливим для забезпечення правової обґрунтованості та захисту інтересів ЄС [177].

Досвід організації діяльності юридичної служби ЄК може бути основою для посилення інституційної спроможності вітчизняних юридичних служб. Юридичні служби органів місцевого самоврядування (ОМСВ) є інституціоналізованим елементом системи правового забезпечення публічної влади на місцевому рівні. Їх функціональне навантаження охоплює широкий спектр завдань, спрямованих на реалізацію принципу верховенства права, законності, правової визначеності та ефективного правозастосування.

Згідно з чинним законодавством України, зокрема положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Типового положення про юридичну службу органу виконавчої влади, до основних напрямів діяльності юридичних підрозділів ОМСВ належать такі: представництво інтересів органу в судових інстанціях (юридична служба забезпечує представництво прав та інтересів відповідного органу місцевого самоврядування у судових процесах усіх юрисдикцій; її працівники здійснюють процесуальні дії, пов'язані з поданням позовів, заперечень, клопотань, апеляційних та касаційних скарг, забезпечуючи належний рівень правового захисту); договірна діяльність (служба виконує функції з правового супроводу укладення цивільно-правових та господарських договорів, здійснює правову експертизу проектів контрактів з метою забезпечення їх відповідності чинному законодавству, а також інтересам територіальної громади); роз'яснювальна та аналітична робота (до функцій входить підготовка правових висновків та роз'яснень для структурних підрозділів органу з актуальних питань тлумачення й застосування норм права; аналіз судової практики, а також узагальнення правових позицій дозволяють формувати обґрунтовані управлінські рішення); претензійно-позовна робота (важливою складовою є підготовка та розгляд претензій до юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, ведення досудового врегулювання спорів, що знижує ризики витрат громади на судові процеси); взаємодія з правоохоронними та контролюючими органами (юридичний підрозділ долучається до опрацювання матеріалів, які надходять від правоохоронних, антикорупційних та ревізійних структур, надає правові висновки, формує

правову позицію органу, а також забезпечує відповідність дій вимогам чинного законодавства).

У сукупності вищезазначені функції формують цілісний правовий механізм захисту публічних інтересів громади в межах делегованих повноважень, а також сприяють посиленню інституційної спроможності органів місцевого самоврядування.

З огляду на широту функціональних повноважень та критичну роль у забезпеченні правової обґрунтованості управлінських рішень, керівник юридичної служби органу місцевого самоврядування в українських реаліях нерідко має відчутний вплив на процеси ухвалення рішень.

Юридична позиція, сформована в межах повноважень служби, часто відіграє не лише техніко-правову, але й стратегічну роль, визначаючи можливі правові наслідки для органу, його посадових осіб та громади в цілому. Такий вплив зумовлений не лише наявністю нормативно визначених функцій, а й експертною спроможністю юридичного підрозділу оцінювати ризики, виявляти потенційні порушення та запобігати їх реалізації.

Разом з тим, юридична аргументація не завжди узгоджується з політичними, економічними чи управлінськими очікуваннями керівництва або інших зацікавлених суб'єктів. У таких випадках може виникати внутрішня напруга між правовими та політичними підходами до вирішення того чи іншого питання. Подібна ситуація вимагає від юристів високого рівня професійної незалежності, комунікаційної гнучкості та здатності до конструктивного правового переконання.

Зазначене підтверджує, що юридична служба є не лише технічним, а й концептуальним учасником процесу управління, формуючи правову культуру в межах органу місцевого самоврядування.

Юридична служба Європейської Комісії (ЮС ЄК) є прикладом високоспеціалізованого інституційного органу, інтегрованого у систему управлінських процесів виконавчої влади Європейського Союзу. Її діяльність ґрунтується на принципах правової автономії, функціональної незалежності та

пріоритету права ЄС. На відміну від цього, юридичні служби органів місцевого самоврядування України (ОМСВ) здебільшого функціонують як структурні підрозділи у складі апаратів відповідних рад або виконавчих комітетів, із підпорядкуванням керівництву органу влади.

Ключова відмінність полягає у статусі та ступені впливу на ухвалення рішень. У Європейській Комісії Генеральний директор юридичної служби бере участь у кожному засіданні Колегії Комісарів і має виключне право висловлювати юридичні висновки щодо усіх питань порядку денного. Без погодження цієї служби не може бути схвалено жодного нормативного чи політико-правового акта. Таким чином, юридична служба в Комісії фактично виконує функцію правового «фільтра», через який проходить весь обсяг законодавчих і виконавчих ініціатив.

У системі місцевого самоврядування України юридична служба також здійснює правовий аналіз рішень, розробляє проекти договорів, представляє інтереси органу в судах, надає правові висновки та роз'яснення. Проте її роль значно менш формалізована в інституційному сенсі: хоча юридичні висновки є обов'язковими для погодження, вони нерідко можуть бути проігноровані або спотворені під тиском політичної доцільності, адміністративного ресурсу чи зовнішніх впливів. Відсутність нормативно закріплених гарантій незалежності, а також залежність від внутрішньої ієрархії органу влади обмежує реальну дієздатність юристів місцевого рівня.

Ще одна важлива відмінність стосується масштабів спеціалізації та доступу до ресурсів. У юридичній службі Єврокомісії функціонують численні відділи, кожен з яких відповідає за окрему сферу права: від внутрішнього ринку до міжнародних угод, що дозволяє досягти високого рівня експертизи. У юридичних службах ОМСВ такий поділ, як правило, відсутній: правники змушені охоплювати широкий спектр питань, виконуючи водночас і функції консультанта, і процесуального представника, і аналітика.

У підсумку, юридична служба Європейської Комісії є зразком інституційної стабільності та правової автономії, що гарантує дотримання

верховенства права в межах діяльності всієї інституції. У той час як юридичні служби органів місцевого самоврядування в Україні функціонують у менш структурованому та захищеному середовищі, що актуалізує потребу у формалізації їхньої інституційної незалежності, що передусім пов'язується із розробкою та прийняттям окремого нормативно-правового акту з питань регламентації діяльності ЮС ОМСВ, про який буде зазначено у подальшому [41].

Крім того посиленню інституційної спроможності ЮС ОМСВ сприятиме розширення повноважень керівників територіальних суб'єктів владних повноважень, зокрема, шляхом наділення їх на власний розсуд щодо створення патронатної служби [71].

Зазначене вимагає внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» шляхом:

- доповнення статті 12 частиною 6 у такій редакції:

«6. Сільський, селищний, міський голова наділений повноваженнями із створення патронатної служби задля підвищення інституційної спроможності юридичного супроводу діяльності ради» (додаток Б).

У контексті європейської інтеграції України, що передбачає трансформацію інституційної архітектури відповідно до стандартів Європейського Союзу, формування ефективної та незалежної юридичної служби в органах місцевого самоврядування набуває не лише національного, а й міжнародного значення.

Як було доведено, юридичні служби виконують ключову роль у забезпеченні законності, запобіганні правовим порушенням, підвищенні якості управлінських рішень та реалізації принципу підзвітності влади. Водночас відсутність інституційних гарантій незалежності цих підрозділів, нестача ресурсів та формальний підхід до правових висновків знижують їхню ефективність та правозахисну функцію.

У зв'язку з цим, необхідним є системне вироблення правових та організаційних гарантій для належного функціонування юридичних служб на місцевому рівні, зокрема:

- законодавче визначення статусу юридичної служби як незалежного підрозділу в структурі органу влади;
- надання службам повноважень, зокрема права ініціювати перегляд рішень у разі їхньої правової сумнівності;
- впровадження процедур професійної атестації, підвищення кваліфікації, а також етичного контролю юрисконсультів ОМСВ;
- розроблення стандартів взаємодії юридичних підрозділів із зовнішніми правоохоронними, наглядовими та судовими органами.

У ширшому вимірі, ці кроки сприятимуть утвердженню принципів верховенства права, правової визначеності та законності в щоденній діяльності органів публічної влади в Україні. Це, у свою чергу, підготує інституційне підґрунтя для повноцінної комунікації з європейськими партнерами в ході переговорного процесу щодо вступу до Європейського Союзу, а також для ефективної інтеграції у правовий простір ЄС після набуття членства.

Таким чином, правовий розвиток юридичних служб ОМСВ є не лише внутрішньою адміністративною реформою, а стратегічним кроком до зміцнення державності, правової спроможності територіальних громад та європейської ідентичності України.

Побудова системи ЮС ОМСВ за аналогією має відповідати одному із принципів побудови публічної служби, визначеному у європейській Програмі SIGMA/OECD, а саме: «Державні службовці повинні здійснювати свої повноваження на основі професіоналізму та неупередженості, дотримуючись при цьому вимог законодавства. Вони мають право відмовитися від виконання розпоряджень, що суперечать закону, а також користуються правовим захистом від будь-якого неправомірного політичного, адміністративного чи іншого впливу, здатного поставити під сумнів об'єктивність їхніх професійних рішень».

Варто підкреслити, що запропоновані ініціативи не мають на меті дестабілізацію чинного кадрового складу юридичних підрозділів або створення організаційної «турбулентності» під час їх перепідпорядкування. Навпаки, такі зміни орієнтовані на посилення гарантій професійної діяльності працівників юридичних служб, забезпечення належних умов праці, зростання фахової мотивації та підвищення якості виконуваних функцій.

У довгостроковій перспективі ці заходи сприятимуть формуванню цілісної, професійно стабільної та захищеної системи правового забезпечення публічного управління, що є необхідною передумовою для досягнення євроінтеграційних цілей України.

Крім того у довгостроковій перспективі є можливим переглянути статус юридичних служб як органів державної виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування, шляхом віднесення до системи органів публічної служби із наданням відповідної системи соціально-економічних гарантій, а також гарантій недоторканості, що дозволить підвищити рівень її привабливості. Необхідно підкреслити, що наявна система оплати праці посадовців, задіяних у системі юридичних служб органів місцевого самоврядування, не сприяє підвищенню зацікавленості правників в укладенні відповідних трудових контрактів.

Юридичні служби органів місцевого самоврядування (ОМСВ) виступають не лише структурними підрозділами з правового супроводу рішень, а й системними елементами публічного управління, які формують правову основу функціонування всіх інших управлінських структур.

Спроможність юридичних служб – тобто їхня кадрова забезпеченість, професійна незалежність, наявність доступу до правової аналітики, методичних матеріалів та інституційної підтримки – безпосередньо впливає на спроможність інших функціональних підрозділів органу місцевого самоврядування, зокрема в частині реалізації повноважень у сферах освіти, охорони здоров'я, земельних та бюджетних відносин.

Слабка або формалізована юридична підтримка: ускладнює правомірну реалізацію адміністративних рішень; підвищує ризик прийняття незаконних чи вразливих з правової точки зору актів; створює основу для порушень у фінансово-господарській діяльності; підриває довіру громадян до держави в цілому.

Навпаки, спроможна, структурно захищена та професійно автономна юридична служба не лише підвищує якість правового супроводу в межах окремого органу, але й сприяє загальному посиленню правової культури, адміністративної ефективності та легітимності публічного управління.

У підсумку, юридична служба ОМСВ – це «перший бар'єр» правопорушенням і «перша лінія» забезпечення законності. Її ефективність акумулюється в загальній спроможності системи державного управління та, відповідно, – у спроможності самої держави виконувати свої функції відповідно до принципів правової держави, демократичного врядування та європейських стандартів.

У 2020 році в одній з міських рад Західної України відбулася ситуація, яка згодом стала предметом розгляду в суді та аудиту Рахункової палати. Суть справи полягала в тому, що міськрада передала у власність земельну ділянку площею понад 2 га під індивідуальне будівництво фізичній особі, яка нібито мала право на безоплатну приватизацію. Юридичний відділ не перевірів: документи на право користування ділянкою; наявність інших уже отриманих земельних ділянок цією особою (що виключає право на повторну безоплатну передачу); цільове призначення землі, яке, як виявилось, належало до категорії «землі рекреації», а не під житлову забудову. Внаслідок відсутності правового аналізу: рішення сесії міськради було визнане судом незаконним, але вже після державної реєстрації права власності на землю; громада втратила землю рекреаційного призначення вартістю понад 8 млн грн; депутатський корпус поклав провину на юридичну службу, а працівників підрозділу було звільнено без належного розслідування. Аудит також виявив, що в юридичному відділі працювала лише одна особа без відповідної кваліфікації у земельному праві, а

консультації з зовнішніми фахівцями не залучалися через відсутність фінансування [3].

Юридичні служби органів публічного управління, зокрема місцевого самоврядування, відіграють фундаментальну роль у реалізації принципу стримувань і противаг, що є однією з основ демократичної моделі врядування. Цей принцип передбачає наявність інституційних механізмів, здатних обмежувати або врівноважувати владні повноваження для запобігання зловживанням, одноосібним рішенням чи юридично необґрунтованим діям.

У цьому контексті юридичні служби виступають професійним арбітром у процесі підготовки управлінських рішень. Їхні висновки та правові рекомендації не лише забезпечують відповідність дій органів публічної влади вимогам законодавства, а й допомагають керівникам, депутатському корпусу та іншим суб'єктам владних повноважень уникати ухвалення рішень, які мають ознаки правової дефектності.

Юридичний аналіз дозволяє: своєчасно виявити потенційні юридичні конфлікти або невідповідність між правовими нормами та змістом управлінського рішення; попередити репутаційні ризики, що можуть виникнути внаслідок оскарження або скасування таких рішень; уникнути фінансових втрат (зокрема у вигляді штрафних санкцій, витрат на судові спори або збитків від неефективних договорів); забезпечити прозорість, передбачуваність і легітимність управлінської діяльності.

Участь юридичної служби у підготовці рішень фактично виконує контрольну та превентивну функцію, створюючи рамки правової відповідальності та стримуючи реалізацію політичних чи адміністративних рішень, що суперечать нормам закону або принципам доброчесного врядування.

У підсумку, юридичні служби не просто супроводжують управлінські процеси – вони є критично важливим елементом правової архітектури держави, який забезпечує збалансованість влади, зміцнення правового порядку та формування довіри громадян до державних інституцій.

Натомість низька ефективність діяльності юридичних служби органів місцевого самоврядування призводить до порушення прав і свобод особи, і навіть за умови відновлення їх в межах судового захисту, відповідні рішення належним чином не виконуються, що, зокрема, було зазначено у справі «Бурмич та інші проти України» [142]. Справа «Бурмич та інші проти України» (*Burmych and Others v. Ukraine*, заява № 46852/13 та інші) – одна з найрезонансніших у практиці Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), яка стосується системної неспроможності держави Україна виконувати рішення національних судів, винесені на користь заявників. У рішенні по справі «Бурмич та інші» ЄСПЛ закрити провадження за усіма заявами та передав їх до Комітету міністрів Ради Європи для контролю за виконанням раніше винесеного пілотного рішення у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» (2009) [150].

Цим рішенням Суд фактично визнав, що проблема має системний характер і що українська держава не вжила достатніх заходів для усунення причин невиконання судових рішень, про що вже було вказано в пілотному рішенні.

Справа «Бурмич та інші проти України» (*Burmych and Others v. Ukraine*, № 46852/13 та інші) є знаковою у практиці Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), оскільки порушує структурну проблему хронічного невиконання остаточних судових рішень, винесених на користь заявників проти держави Україна. Рішення у справі було ухвалене Великою палатою Суду 12 жовтня 2017 року і охоплювало понад 12 000 індивідуальних заяв, об'єднаних у межах спільного провадження.

ЄСПЛ, визнаючи наявність системного порушення статті 6 § 1 Конвенції (право на справедливий суд) та статті 1 Першого протоколу (право на мирне володіння майном), відмовився від індивідуального розгляду кожної окремої заяви, вказавши, що ця ситуація вже була охоплена пілотним рішенням у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» (2009), яке Україна належним чином не виконала.

Замість винесення індивідуальних рішень у справі «Бурмич та інші проти України », Суд ухвалив безпрецедентне за своєю природою рішення – передати всі зазначені заяви на контроль за виконанням до Комітету міністрів Ради Європи, визнавши, що ефективного захисту прав заявників можна досягти лише шляхом системних змін на національному рівні.

Таке рішення мало кілька критичних наслідків: воно засвідчило втому ЄСПЛ від постійного повторення ідентичних справ, що виникають унаслідок нездатності держави усунути першопричини порушень; зменшило сподівання заявників на індивідуальну справедливість, оскільки віднині подібні справи не розглядаються по суті, а лише фіксуються як частина загального провалу; продемонструвало, що правове навантаження, яке лягає на міжнародні судові інституції, не може компенсувати відсутність ефективного національного механізму виконання рішень судів.

З наукової та управлінської точки зору, справа «Бурмич та інші проти України » є маркером інституційної кризи виконання судових рішень в Україні, яка має ознаки системного порушення принципів правової держави та підриває довіру до судової влади загалом. Умовою ефективного виконання рішення ЄСПЛ у цій справі є: реформування виконавчої служби; зміна практики бюджетного планування (зокрема, в частині соціальних виплат за рішеннями судів); запровадження ефективного парламентського і громадського контролю за виконанням рішень національних судів.

Таким чином, *Burmych and Others v. Ukraine* фіксує перехід від індивідуального захисту до системного моніторингу структурної неспроможності держави, що має слугувати сигналом для України про критичну потребу у зміцненні гарантій правосуддя не лише на рівні процесуального доступу до суду, а й на рівні реального забезпечення виконання судових рішень як основного атрибуту верховенства права.

У процесі поглиблення інституційного розвитку органів публічної влади України, особливо на тлі курсу на вступ до Європейського Союзу, критично важливим є утвердження практики обов'язкового та належного врахування

правових висновків юридичних служб. Національне законодавство вже сьогодні покладає на юридичні підрозділи функції правового супроводу, експертизи та моніторингу відповідності проєктів управлінських рішень чинним правовим нормам. Втім, практика ігнорування або формального ставлення до висновків юрисконсультів є поширеним явищем, що суперечить як внутрішнім законодавчим приписам, так і загальновизнаним принципам європейського публічного управління.

У цьому контексті слід однозначно констатувати, що неврахування позиції юридичної служби – це не лише порушення вимог українського законодавства щодо правового супроводу діяльності органів влади, а й невідповідність очікуванням, які випливають із зобов'язань України у сфері інтеграції до ЄС. Зокрема, принципи належного врядування, верховенства права, прозорості та відповідальності органів влади, які становлять основу європейської адміністративної культури, передбачають:

- професійну автономію юридичних служб;
- неупереджене правове консультування;
- зобов'язання органів влади враховувати юридичні висновки як частину обов'язкової процедури підготовки управлінських рішень.

Бажаним є вироблення єдиного, інституційно закріпленого підходу, згідно з яким правовий висновок юридичного підрозділу має юридичну силу процесуального запобіжника, що унеможливорює ухвалення рішень з очевидними юридичними вадами. Такий підхід відповідає не лише нормам доброго врядування, а й практиці функціонування юридичних служб в інституціях ЄС, де правова позиція юристів має реальний вплив на результативність управлінських процесів і формування правової політики.

Отже, системне ігнорування зауважень юридичних служб повинно розглядатися не як внутрішньоорганізаційна деталь, а як інституційна аномалія, що суперечить як конституційному принципу верховенства права, так і майбутнім міжнародно-правовим зобов'язанням України як кандидата на вступ до Європейського Союзу.

Таким чином, у сучасному адміністративно-правовому дискурсі юридична служба ОМСВ виступає не лише як технічний орган правового супроводу, а як інституційний гарант дотримання принципів законності, правової визначеності та належного врядування. Відсутність достатнього рівня незалежності юридичної служби в органах місцевого самоврядування створює ризики правової маргіналізації її висновків, а також підвищує вразливість до: політичного чи адміністративного тиску, прийняття упереджених або юридично вразливих рішень, ігнорування правових позицій у контексті управлінської доцільності.

З огляду на європейські підходи, інституціональна незалежність юридичної служби має включати: формалізоване право вето у випадках порушення законодавства; пряме підпорядкування керівнику органу із фіксацією автономії в частині правового аналізу; захищений статус працівників юридичного підрозділу (аналогічно статусу службовців в апаратах судів чи прокуратури) [68]; наявність спеціального законодавчого акту або стандартів, що визначають повноваження та гарантії діяльності юридичних служб ОМСВ.

Отже, посилення незалежності юридичної служби є не лише організаційною реформою, а гарантією сталого правового розвитку місцевого самоврядування як основи демократичної держави.

Зазначені в межах даного дослідження пропонується відобразити в межах авторського проєкту Закону України «Про оптимізацію механізму забезпечення діяльності юридичних служб ОМС» у такій редакції:

«Верховна Рада України постановляє:

1. Внести зміни до таких нормативно-правових актів України:

1. до Закону України «Про запобігання корупції» шляхом:

- доповнення пункту 2 частини 1 статті 1 доповнити пунктом «д» у такій редакції:

«д) особи, які є посадовими особами юридичних служб органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування»;

2. до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» шляхом:

- доповнення статті 12 частиною 6 у такій редакції:

«6. Сільський, селищний, міський голова наділений повноваженнями із створення патронатної служби задля підвищення інституційної спроможності юридичного супроводу діяльності ради»;

3. до Постанови Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 р. № 1040 «Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади» шляхом:

- доповнення пункту 1 таким словосполученням:

«та органів місцевого самоврядування (далі - адміністративний орган)»;

– доповнення пункту 10 підпунктом 25 у такій редакції

«25) проводить просвітницькі заходи задля підвищення рівня правової освіти населення регіону».

II. Прикінцеві та перехідні положення

1. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування» (додаток Б).

Висновки до другого розділу

У другому розділі за мету було поставлено висвітлити особливості Реалізації та Перспективи вдосконалення організаційно-правової структури та функціонального призначення юридичних служб органів місцевого самоврядування в Україні. Задля цього було вирішено такі завдання, як: здійснити оцінку ефективності реалізації повноважень юридичних служб в органах місцевого самоврядування; визначити особливості реалізації організаційно-правових форм діяльності юридичної служби в органах місцевого врядування; обґрунтувати перспективи вдосконалення організаційно-правової структури та функціонального призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування

1. Визначено, що у національному законодавстві України, а також у вітчизняній правовій доктрині поняття компетенції здебільшого використовується для окреслення сукупності юридично визначених (тобто закріплених у нормативно-правових актах) сфер відання, прав та обов'язків органів публічної влади. Встановлено, що структурно компетенцію органу прийнято поділяти на дві взаємопов'язані складові: предмети відання, що охоплюють ті сфери суспільних відносин, на які спрямована його регулююча та управлінська діяльність, та повноваження як сукупність прав і обов'язків, наданих органу державної чи місцевої влади з метою реалізації функцій у межах визначених сфер відання.

Обґрунтовано, що поняття «повноваження органів місцевого самоврядування», яке розкрито в чинному законодавстві України, слід тлумачити як визначені у нормативно-правових актах права та обов'язки, які регламентують обсяг і межі самостійного вирішення питань, що мають місцеве значення. Констатовано, що ці повноваження передбачають, з одного боку, створення належних умов для надання публічних послуг в інтересах територіальних громад, а з іншого – реалізацію функцій контролю за дотриманням законодавства на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Визначено, що у науковій літературі простежується усталений підхід щодо співвідношення понять «компетенція» та «повноваження» представницьких органів місцевого самоврядування. Зазначені категорії розглядаються як взаємопов'язані, при цьому компетенція виступає ширшим, системним поняттям, що охоплює як предмет відання (сфери суспільних відносин, на які спрямована діяльність органу), так і повноваження (конкретні права та обов'язки), що дозволяє трактувати компетенцію як цілісну, внутрішньо узгоджену правову конструкцію, яка визначається на рівні Конституції України та спеціального законодавства.

Визначено, що становлення та подальше вдосконалення системи місцевого самоврядування в Україні, яке відбувається в контексті

муніципальної реформи, наочно виявляє наявні проблеми у сфері правового регулювання компетенції як системи органів місцевого самоврядування в цілому, так і їх структурних підрозділів зокрема; де одним із яскравих свідчень зазначених дисфункцій є неузгодженість механізмів делегування повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування.

Обґрунтовано, що структурна й змістовна подібність підходів до визначення компетенції органів місцевого самоврядування та органів державної влади пояснюється наявністю спільних типових юридично визначених сфер та об'єктів впливу, які функціонують як ключові елементи їх компетенції. До таких об'єктів впливу належать: а) сфери суспільного і державного життя, включаючи галузі економіки, соціально-культурного розвитку, публічного управління та суспільних трансформацій; б) сталий (системний) характер діяльності, що передбачає регулярність і передбачуваність здійснення функцій у межах визначених повноважень; в) юридичні дії, як форма реалізації владних повноважень, включаючи прийняття рішень, укладення договорів, винесення приписів тощо; г) матеріальні об'єкти, з якими пов'язана діяльність відповідного суб'єкта публічної влади (інфраструктура, земельні ресурси, об'єкти комунальної власності тощо); ґ) фінансово-бюджетні ресурси, які є необхідною передумовою для реалізації компетенції, зокрема у сфері надання публічних послуг; д) державні та інші інститути, включаючи органи, організації, установи, що перебувають у сфері впливу відповідного суб'єкта; е) керівники і посадові особи, на яких покладено обов'язок реалізації окремих функцій у межах компетенції органу; є) правові акти, що становлять інструмент вираження волі органу влади та слугують засобом регулювання відповідних суспільних відносин.

Акцентовано, що компетенція органів місцевого самоврядування поєднує у собі як статичні характеристики (визначений нормативно обсяг прав та обов'язків, сфери відання, засоби реалізації), так і динамічні характеристики, що проявляються у гнучкості, адаптивності до соціально-

економічних змін, здатності до трансформації відповідно до потреб громади та розвитку правової системи.

До статичних характеристик компетенції органів місцевого самоврядування віднесено: нормативна визначеність: повноваження ОМСВ закріплюються у Конституції України, законах та інших нормативно-правових актах, що визначає їх правову легітимність та стабільність; – органічний зв'язок з територіальною громадою: ОМСВ діють від імені громади, що обумовлює територіальну обмеженість їх компетенції; – структурна завершеність: компетенція охоплює як предмети відання, так і інструменти реалізації (юридичні дії, правові акти, організаційні механізми).

До динамічних характеристик компетенції органів місцевого самоврядування віднесено здатності до: адаптації до соціально-економічних змін: територіальні громади можуть ініціювати перерозподіл повноважень або впроваджувати нові форми муніципального управління відповідно до потреб мешканців; – розвитку через практику: у процесі діяльності органів МСВ виникають нові управлінські функції, які поступово отримують нормативне закріплення; – взаємодії з іншими суб'єктами публічної влади: зокрема, через укладення договорів про співробітництво, делегування повноважень або участь у державних програмах.

Зроблено висновок, що компетенція органів місцевого самоврядування має унікальну правову природу, яка поєднує елементи стабільності та змінності, яка суттєво відрізняється від компетенції органів державної влади: по-перше, за джерелом легітимації (від громади, а не від держави як такої); – по-друге, за спрямованістю (локальний, а не загальнодержавний масштаб); – по-третє, за ступенем гнучкості (ОМС мають більшу свободу у виборі форм і способів реалізації повноважень).

Обґрунтовано, що компетенція органів місцевого самоврядування – це встановлений Конституцією України, законами та іншими нормативно-правовими актами обсяг юридично закріплених прав, обов'язків і предметів відання, в межах яких ці органи здійснюють публічно-владну діяльність з

метою вирішення питань місцевого значення, представництва інтересів територіальної громади та забезпечення реалізації принципу муніципальної автономії.

Акцентовано, що компетенція ОМС є елементом системи публічної влади, що поєднує в собі: – предмети відання – сфери суспільних відносин, на які спрямована діяльність органу; – повноваження – юридичні права та обов'язки, необхідні для реалізації функцій у межах визначених сфер; – правові засоби – форми і способи впливу, включаючи прийняття рішень, контроль, адміністративні дії тощо.

Визначено, що під предметами відання юридичних служб органів місцевого самоврядування необхідно розуміти нормативно визначені сфери правової діяльності, на які спрямована функціональна участь юридичних підрозділів у межах загальної компетенції органу місцевого самоврядування, що охоплюють напрями, де юридична служба зобов'язана забезпечувати правовий супровід, правову експертизу, контроль за законністю рішень, а також участь у представництві інтересів органу в суді.

До типових предметів відання юридичних служб ОМСВ віднесено: нормопроектна діяльність – підготовка, аналіз і правова експертиза проєктів рішень ради, розпоряджень голови, інших актів органу; забезпечення відповідності рішень законодавству – участь у погодженні нормативно-правових актів, виявлення правових ризиків; юридичне консультування – надання правової допомоги посадовим особам ОМСВ, депутатам; претензійно-позовна робота – участь у підготовці документів до суду, представництво інтересів ради або виконкому; правова експертиза договорів та контрактів – оцінка юридичної коректності угод, які укладає орган; контроль за дотриманням законодавства у структурних підрозділах – методична допомога, перевірка правомірності дій службовців; захист майнових інтересів громади – участь у спорах щодо комунального майна, землі, бюджетних коштів; взаємодія з контролюючими та правоохоронними органами – у межах

повноважень ОМСВ; правове виховання та формування правової свідомості населення відповідних територій.

Зроблено висновок, у процесі осмислення поняття компетенції юридичної служби органу місцевого самоврядування (ЮС ОМСВ) формується певний процесуально-функціональний ланцюг, що діє в межах координат локальної демократії.

Зроблено висновок, що правовий статус юридичної служби органу місцевого самоврядування можна охарактеризувати як інституційно-комплексну категорію, яка відображає її: архітектонічне положення в системі виконавчих органів ОМСВ (її ієрархічний статус); функціональне призначення (забезпечення правової підтримки, законності, правової культури); організаційну структуру (місце в апараті ради чи виконкому, підпорядкованість); компетенцію, що включає її повноваження та предмети відання; юридичну відповідальність посадових осіб, що працюють у складі юридичного підрозділу, що дозволяє розглядати юридичну службу ОМСВ не просто як допоміжну структуру, а як системного суб'єкта публічного управління, що відіграє важливу роль у реалізації принципу законності в діяльності органів місцевого самоврядування.

Основними ознаками спеціального правового статусу юридичної служби має визнаватися : функціональна спрямованість, що полягає у тому, що юридична служба не здійснює виключно управлінських чи адміністративних рішень, а забезпечує правову основу для їх прийняття; вторинність, але автономність – статус юридичної служби залежить від правового статусу ОМСВ, проте характеризується внутрішньо самостійним у межах делегованих завдань; обов'язкова участь у нормопроєктній, правозастосовній та правоконтрольній діяльності органу; підзвітність виконавчому органу, але з правом правового вето на акти, що не відповідають законодавству (через експертні висновки); нормативне підґрунтя, що базується на аналогії до положень про юридичні служби органів виконавчої влади та локальних актах.

Акцентовано на необхідності розширення усталеного розуміння функціонального призначення ЮС ОМСВ, що полягає у її здатності позитивно впливати на рівень правової обізнаності та залученості населення територіальної громади, його активності в ухваленні управлінських рішень та розпоряджень публічним майном. Досягнення такої цілі та функцій вбачається через поширення механізмів створення та розповсюдження соціальної правової реклами.

Визначено, що в умовах функціонального навантаження та розширення компетенції ОМСВ, організація юридичної роботи в межах виконавчих органів може здійснюватися за децентралізованою моделлю, що передбачає структурну інтеграцію юридичних фахівців у ключові управлінські підрозділи, з одночасним збереженням єдиної підпорядкованості та методичного контролю з боку головної юридичної служби.

Акцентовано, що юридична служба органу місцевого самоврядування (ОМС) відіграє ключову роль у забезпеченні реалізації права громадян на безоплатну правничу допомогу (БПД), гарантованого Конституцією України та Законом України «Про безоплатну правову допомогу».

На основі аналізу результатів проведеного дослідження засвідчено про неоднорідність рівня ефективності реалізації повноважень юридичних служб в органах місцевого самоврядування України, де юридичні підрозділи відіграють ключову роль у забезпеченні законності діяльності органів місцевого самоврядування, однак їх функціонування часто ускладнене рядом чинників як внутрішнього, так і зовнішнього характеру.

Визначено, що з одного боку, позитивними чинниками, що сприяють ефективній реалізації повноважень, є нормативно визначені функції, загальна тенденція до професіоналізації муніципального управління, а також впровадження електронного документообігу; з іншого боку, чинниками, що знижують ефективність роботи юридичних служб, залишаються: недостатній кадровий потенціал, обмежене фінансування, надмірна формалізованість

процедур, а також невизначеність окремих аспектів компетенції в чинному законодавстві.

На основі аналізу практики діяльності юридичних служб засвідчено, що в багатьох випадках вони виконують переважно консультативну або адміністративно-супровідну функцію, тоді як їхній потенціал у сфері правотворчості, стратегічного аналізу, правової освіти та виховання, а також правового моніторингу використовується недостатньо, що обмежує їхню роль як повноцінного суб'єкта правозабезпечення на місцевому рівні.

Обґрунтовано, що для підвищення ефективності реалізації повноважень юридичних служб у системі місцевого самоврядування необхідно: чітко визначити функціональну компетенцію цих підрозділів на законодавчому рівні; забезпечити належне фінансування та кадрове оновлення; розвивати системи підвищення кваліфікації; впроваджувати інструменти стратегічного правового планування. У комплексі ці заходи сприятимуть посиленню правової спроможності органів місцевого самоврядування та утвердженню принципу верховенства права на муніципальному рівні.

2. Визначено особливості реалізації організаційно-правових форм діяльності юридичної служби в органах місцевого врядування.

Визначено, що участь юридичних служб у підготовці та прийнятті адміністративних актів (рішень) обумовлена необхідністю належного правового обґрунтування та дотримання вимог чинного законодавства, що забезпечують юридичну експертизу проєктів рішень, їх відповідність конституційним засадам, принципам адміністративного права, нормам профільного законодавства, а також стандартам юридичної техніки.

Визначено, що юридичні служби органів місцевого самоврядування виступають як фахові консультанти, правові експерти та гаранті відповідності проєктів договорів вимогам чинного законодавства. Встановлено, що участь юридичних служб органів місцевого самоврядування охоплює як попередній правовий аналіз предмета, сторін, умов та форми договору, так і супровід процесу його укладення, включаючи перевірку наявності правосуб'єктності

сторін, відповідності повноважень посадових осіб, які підписують договір, а також правового аналізу наслідків зобов'язань, що виникають.

Встановлено, що особливого значення набуває участь ЮС ОМС у підготовці договорів з приватними контрагентами, зокрема при укладенні договорів на постачання товарів, виконання робіт або надання послуг, оренди комунального майна, концесійних договорів, договорів про міжмуніципальне співробітництво тощо, де виконується функцію запобігання ризикам, пов'язаним із можливими правовими колізіями, недотриманням бюджетного законодавства, або не вигідними умовами для територіальної громади.

Акцентовано, що участь юридичних служб у договірній діяльності ОМС є не лише елементом правового супроводу управлінських рішень, а й чинником зміцнення правової дисципліни, правової культури та правової безпеки у сфері публічного управління на місцевому рівні.

Зроблено висновок, що юридичні служби ОМС здійснюють: експертизу проектів договорів (зокрема, на предмет відповідності законодавству, наявності істотних умов, законності процедур погодження); перевірку повноважень сторін та посадових осіб, що діють від їх імені; аналіз правових наслідків укладення договору; моніторинг виконання договірних умов, а також ініціювання змін або розірвання договорів у випадку порушення зобов'язань контрагентом.

Визначено, що еволюція договірної діяльності органів місцевого самоврядування свідчить про формування комплексного підходу до правового забезпечення управлінських функцій, у якому договори відіграють роль не лише інструменту юридичного оформлення правовідносин, а й ефективного засобу публічного менеджменту в умовах демократичного врядування.

До організаційно-управлінських форм діяльності ЮС ОМС відносяться: інституційні дії та оперативно-господарські функції.

До таких організаційних форм діяльності ЮС ОМС віднесено: підготовчі дії, спрямовані на організацію розгляду проектів рішень, правових висновків, матеріалів для службового користування; інформаційно-аналітична

діяльність, що охоплює збір, систематизацію та правовий аналіз відомостей, необхідних для прийняття управлінських рішень; комунікативні функції, які передбачають взаємодію з іншими підрозділами, зовнішніми контрагентами, органами державної влади, громадськістю; ресурсно-організаційне забезпечення, пов'язане з управлінням кадровими, матеріальними, фінансовими ресурсами в межах функціонування юридичної служби.

Визначено, що інституційні дії ЮС ОМС виконуються відповідними фахівцями з використанням інституційних та функціональних механізмів, і є ефективними завдяки раціональному залученню наявних ресурсів.

Підкреслено, що виконання оперативно-господарських функцій, як складової частини організаційно-управлінських форм діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування (ЮС ОМС), є важливим елементом забезпечення функціональної спроможності правового супроводу управлінських процесів, що передбачає реалізацією, як правило, у рамках внутрішньоорганізаційної діяльності та спрямовані на налагодження техніко-адміністративного механізму, що забезпечує безперервність та ефективність функціонування юридичної служби.

Встановлено, що оперативно-господарські функції (дії) ЮС ОМС охоплюють: діловодські процеси, включаючи реєстрацію, оформлення, копіювання, розмноження та розсилку документів; інформаційно-технічну обробку даних, що включає підрахунки, упорядкування статистичних і правових відомостей, підготовку інформації до машинної обробки або інтеграції в електронні системи документообігу; вимірювальні та аналітичні операції, пов'язані з оцінкою правових ризиків, узагальненням правозастосовної практики, формуванням звітності.

Визначено, що оперативно-господарські функції ЮС ОМС слід розглядати як інструментально-допоміжну діяльність, що забезпечує організаційно-функціональну сталість юридичної служби, створюючи належні умови для реалізації нею своїх повноважень у сфері правового супроводу діяльності ОМС.

Підкреслено, що функції ЮС ОМС органічно взаємодіють із функціями інших підрозділів, що проявляється в кількох вимірах: колабораційний фактор – об'єднання функцій з іншими підрозділами задля досягнення загальних цілей управління; кураторський фактор – надання юридичної підтримки іншим структурним одиницям у межах реалізації їхніх повноважень; професійний фактор – безперервне забезпечення принципу законності через фахове юридичне супроводження всієї діяльності органу.

Акцентовано, що особливістю юридичної служби є її функціональна автономність у межах організаційної структури органу управління, що на відміну від інших підрозділів, які виконують загальні адміністративні чи галузеві функції, ЮС виконує самостійні правозабезпечувальні завдання, що мають міжгалузевий, координаційний і контрольний характер, що у свою чергу, обумовлює наявність специфічних організаційних і організаційно-правових форм її діяльності, які відображають не лише зміст юридичної функції, а й правові засоби її реалізації.

Акцентовано, що роль ЮС полягає у правовому супроводженні та забезпеченні механізмів реалізації інтересів територіальної громади, що відбувається через: реагування на потреби громади правовими засобами, шляхом підготовки відповідних нормативних та організаційних рішень; включення ініціатив громади до правового поля через договірні форми, нормативно-правову діяльність, консультаційні процедури; супроводження юридичних аспектів місцевого господарювання та управління комунальною власністю; підтримку правової суб'єктності самої громади як соціального організму.

Визначено, що юридична експертиза проєктів управлінських та адміністративних актів виступає формалізованою процедурою дослідження та правової оцінки проєктів актів, з метою перевірки їх відповідності нормам чинного законодавства, принципам юридичної техніки, а також обґрунтованості змісту з погляду доцільності правового регулювання. Акцентовано, що обов'язкова юридична експертиза нормативних правових

актів, яка проводиться за такими основними критеріями: обґрунтованість вибору форми правового акта (рішення, розпорядження, наказ тощо) залежно від предмета регулювання та повноважень відповідного органу; повнота, необхідність та пріоритетність регулювання певної категорії суспільних відносин у межах компетенції органу місцевого самоврядування; відповідність змісту акта: Конституції України; законам України; актам Президента України; актам Кабінету Міністрів України та іншим нормативно-правовим актам вищої юридичної сили; нормам міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; вимогам нормотворчої техніки, зокрема у частині структури, логіки побудови, юридичної мови, термінології.

3. Обґрунтовано перспективи вдосконалення організаційно-правової структури та функціонального призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування

Аргументовано, що однією з ключових проблем, що гальмує ефективну реалізацію компетенції юридичних служб органів місцевого самоврядування в Україні, є відсутність системного, послідовного та уніфікованого підходу законодавця до визначення їхніх повноважень.

Обґрунтовано такі напрями вдосконалення законодавчого регулювання компетенції ОМС, як: кодифікація законодавства про місцеве самоврядування, що пов'язується нами із необхідністю розробки та прийняття Кодексу України про місцеве самоврядування, який забезпечив би: уніфікацію термінології; логічну структуру повноважень; чітке розмежування сфер відання між органами різного рівня; виключення дублювання з боку місцевих державних адміністрацій; законодавче розмежування власних і делегованих повноважень задля визначення обсягу функцій, механізмів ресурсного забезпечення, меж державного нагляду і контролю; усунення паралелізму з місцевими державними адміністраціями (законодавство має бути переглянуте з метою ліквідації перетину функцій між ОМС і МДА.

Зроблено висновок, що в умовах законодавчої невизначеності компетенція юридичних служб ОМС формується переважно на основі аналогії

закону, локального регулювання та практичної доцільності, що свідчить про необхідність: законодавчого врегулювання статусу юридичної служби в системі ОМС; розробки та затвердження Типового положення про юридичну службу органу місцевого самоврядування; забезпечення методичної та нормативної уніфікації підходів до правового супроводу діяльності ОМС на всій території України.

Визначено, що функціональне призначення юридичної служби ОМС і юридичної служби органу державної влади має відмінності, які розглядаються через ряд критеріїв: по-перше, юридична служба ОМС діє в системі місцевого самоврядування, де головною метою є задоволення потреб територіальної громади через реалізацію повноважень на локальному рівні, тоді як юридична служба органу державної влади функціонує в системі державного управління, реалізуючи політику центральної влади та забезпечуючи державний інтерес на всій території країни; по-друге, ОМС реалізує власні та делеговані повноваження, часто з більшою гнучкістю, зважаючи на особливості громади, тоді як органи державної влади реалізують виключно делеговані державно-владні повноваження, які мають імперативний характер і менший простір для інтерпретацій; по-третє, юридична служба ОМС має сервісно-консультативне, нормотворче, представницьке та просвітницьке призначення, діє в умовах партнерської моделі з громадою, часто залучена до захисту інтересів мешканців; натомість юридична служба державного органу виконує переважно контрольно-наглядову, нормативно-забезпечувальну та аналітичну функцію, спрямовану на виконання рішень вищих органів і забезпечення єдності державної політики; по-четверте, ЮС ОМС має більший рівень організаційної автономії, оскільки функціонує в межах самоврядної структури, що має власну компетенцію та фінанси, тоді як ЮС органу державної влади є частиною жорстко ієрархізованої вертикалі, підпорядковується вищому органу та працює в межах централізованої дисципліни; по-п'яте, ЮС ОМС часто працює на перетині інтересів громади, приватного сектору і публічного управління, що зумовлює необхідність гнучкості, універсальності,

мультидисциплінарного підходу, тоді як ЮС державного органу зосереджена на виконанні державних функцій, реалізації політик, контролі й правовому забезпеченні виконавчої дисципліни; по-шосте, функціональне призначення юридичної служби ОМС відрізняється тим, що вона діє у парадигмі правового супроводу автономної самоврядної діяльності громади, тоді як юридична служба органу державної влади виконує завдання із забезпечення централізованого правового порядку в межах вертикалі виконавчої влади, що відмінність визначає різну глибину взаємодії з населенням, ступінь правової ініціативності та специфіку організаційної побудови.

На основі здійсненої порівняльної характеристики ЮС ОМС та ЮС органу державної влади у перспективному розвитку системи чинного службового законодавства України вимагає відокремленої регламентації, задля визначення її організації, структури та повноважень юридичних служб органів місцевого самоврядування, що вбачається реалізувати шляхом розроблення та затвердження на державному рівні Типового положення про юридичну службу ОМС.

Обґрунтовано, що орієнтовна структура Типового положення про юридичну службу ОМСВ має включати:

- 1) Загальні положення: правовий статус юридичної служби; підстави створення; основні принципи діяльності;
- 2) Завдання та функції ЮС ОМСВ: нормопроектна робота; правова експертиза; представництво інтересів; консультаційна підтримка; правопросвітництво;
- 3) Права та обов'язки працівників ЮС: доступ до документів; ініціювання змін до проєктів рішень; участь у комісіях, робочих групах;
- 4) Організаційна структура: умови створення юридичного відділу чи введення посади юрисконсульта; підпорядкованість; можливість розміщення фахівців у структурних підрозділах;
- 5) Кадрове забезпечення та кваліфікаційні вимоги: вимоги до освіти, досвіду; порядок призначення, підвищення кваліфікації, атестації;

6) Форми взаємодії з іншими підрозділами та органами: взаємодія з виконавчими органами ради, держорганами, підприємствами; участь у підготовці звітів, антикорупційній діяльності;

7) Заключні положення: порядок внесення змін до положення; типові додатки (посадові інструкції, зразки актів, форми обліку тощо).

Зроблено висновок, що прийняття Типового положення про юридичну службу ОМСВ дозволить стандартизувати організацію правового забезпечення місцевого самоврядування, сприятиме підвищенню якості юридичної роботи, зменшенню ризиків правових помилок і посилить інституційну сталість правової системи органів місцевої влади.

Визначено, що перспективною та оптимальною моделлю побудови діяльності ЮС ОМСВ в Україні є модель побудови здійснення повноважень юридичної служби Уряду ЄС, як за своєю організаційно-правовою структурою ЮС (*legal service*) в Уряді ЄС реалізується у формі Генерального директорату як *in-house* підрозділу у Європейській Комісії, що перебуває у безпосередньому підпорядкуванні до Президенту ЄК.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, що полягає в установленні змісту організаційно-правової структури та функціонального призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування в Україні й обґрунтуванні напрямів адміністративно-правового та організаційного забезпечення її ефективності. За результатами дослідження сформульовано такі основні висновки:

1. Обґрунтовано доцільність внесення змін до нормативно-правового акта, який регулює питання діяльності юридичної служби органу місцевого самоврядування, а саме, Постанови КМУ «Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади». Крім того цим нормативно-правовим актом доцільно було з закріпити поняття юридичної служби органу місцевого самоврядування – структурного підрозділу органу місцевого самоврядування, який забезпечує дотримання законності в діяльності органу місцевого самоврядування, його виконавчих органів та посадових осіб.

Оскільки роль юридичної служби полягає у запобіганні порушенням прав і свобод громадян, ефективному функціонуванню місцевої влади, підвищенню правової культури працівників та зміцненню авторитету органів місцевого самоврядування в громаді, основними завданнями юридичної служби визначено правове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування (правова експертиза, участь у розробці нормативно-правових актів, правова допомога структурним підрозділам, представництво інтересів органів місцевого самоврядування, правова освіта тощо).

Вказано, що ще до війни рівень довіри до місцевої влади серед громадян був одним із найвищих у порівнянні з іншими інституціями. Останнім часом, коли громадяни все частіше взаємодіють з місцевою владою через її близькість, ця довіра лише зміцнюється. Тому доцільним вбачається

нормативне закріплення деталізації роботи юридичної служби органів місцевого самоврядування, зокрема їхніх повноважень під час війни.

Аргументовано, що Конституція України чітко визначає статус органів місцевого самоврядування, конкретизуючи їх функції та повноваження в мирний час та в умовах війни. Зокрема прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану», на основі якого внесено суттєві доповнення до Законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про правовий режим воєнного стану» зумовлює потребу у продовженні законодавчої ініціативи та розробки Типового положення про юридичну службу в органах місцевого самоврядування, яке буде затверджено Кабінетом Міністрів України та формалізує питання діяльності юридичної служби в органах місцевого самоврядування в мирний час та окреслить особливості такої роботи під час дії воєнного стану.

2. Обґрунтовано, що принципи організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування охоплюють основні засади, за якими формуються, функціонують та взаємодіють юридичні підрозділи в системі місцевого самоврядування. Зроблено висновок, що формування та функціонування юридичних служб в органах місцевого самоврядування ґрунтується на системі принципів, що визначають правову природу та структурно-функціональні засади діяльності відповідних підрозділів.

Обґрунтовано, що принципи організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування доцільно класифікувати на загальні та спеціальні. До загальних принципів належать ті, що є універсальними для всієї системи публічного управління, включаючи як державні, так і муніципальні органи: принцип законності – діяльність юридичних служб повинна відповідати Конституції України, законам України, підзаконним актам, а також міжнародно-правовим зобов'язанням; принцип правової визначеності – передбачає чіткість та прогнозованість

правових норм, на основі яких функціонує юридична служба; принцип гласності (прозорості) – юридична служба має забезпечувати відкритість правової інформації, зокрема проєктів рішень, які готуються на розгляд органів місцевого самоврядування; принцип професіоналізму – юридична діяльність повинна здійснюватися виключно компетентними спеціалістами з відповідною освітою, досвідом та етикою; принцип відповідальності – юридичні підрозділи несуть відповідальність за якість та достовірність наданих висновків, правового супроводу та консультування.

Зроблено висновок, що спеціальні принципи безпосередньо відображають особливості функціонування саме юридичних служб в органах місцевого самоврядування і до них доцільно віднести: принцип організаційної єдності – юридична служба має мати структурно завершену систему з чітким розподілом повноважень та субординацією; принцип функціональної незалежності – юридичні фахівці повинні мати можливість надавати неупереджені висновки, незалежно від політичної чи адміністративної кон'юнктури; принцип службової субординації – юридичні служби підпорядковуються виконавчим органам місцевого самоврядування, але при цьому зберігають об'єктивність у правовій оцінці рішень; принцип консультативно-дорадчого характеру – юридична служба не ухвалює управлінських рішень, а забезпечує їх правове супроводження, аналіз та оцінку з точки зору законності; принцип адаптивності – юридичні служби повинні мати гнучкість у реагуванні на зміну законодавства, правову ситуацію в громаді, судову практику.

Обґрунтовано, що поділ принципів організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування на загальні та спеціальні дає змогу не лише систематизувати підходи до організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування, але й забезпечити ефективне функціонування цих структур у динамічному правовому середовищі місцевого самоврядування.

3. Запропоновано таку класифікацію функцій юридичної служби в органах місцевого самоврядування:

1) Загальні функції, які є універсальними, тобто такими, що притаманні юридичним підрозділам у будь-яких органах публічної влади як державних, так і місцевих. Вони забезпечують базові правові механізми діяльності, зокрема: функція правового супроводу, яка сприяє забезпеченню юридично грамотного оформлення управлінських рішень, договорів, розпоряджень, проєктів нормативних актів; правоконтрольна функція – здійснення моніторингу та перевірки відповідності внутрішніх актів вимогам законодавства; консультативна функція – надання правових консультацій посадовим особам, депутатам, працівникам виконавчих органів; захисна (представницька) функція, а саме представництво інтересів органу місцевого самоврядування у судах, участь у правових спорах; інформаційно-аналітична функція полягає у відстеженні змін законодавства, підготовці аналітичних довідок, правових висновків, методичних матеріалів, освітня функція тощо.

2) Спеціальні функції, які відображають особливості правового статусу юридичної служби саме в контексті органів місцевого самоврядування. Вони залежать від специфіки муніципального рівня управління, децентралізації та взаємодії з громадою. До них доцільно віднести: функцію правового забезпечення діяльності місцевої ради та виконавчих органів; правову підтримку участі громади в управлінні; антикорупційну функцію; методичну підтримку внутрішніх підрозділів; функцію забезпечення нормативної єдності на місцевому рівні тощо.

Зроблено висновок, що юридична служба в системі місцевого самоврядування виконує багатогранну функціональну роль, спрямовану на забезпечення законності, правової визначеності та ефективності управлінських процесів на місцевому рівні. У ході аналізу її діяльності встановлено, що функції юридичної служби доцільно поділяти на загальні та спеціальні, залежно від характеру та сфери їх реалізації.

Обґрунтовано, що до загальних функцій належать ті, що є універсальними для будь-якого органу публічного управління: правове супроводження діяльності, контроль за дотриманням законодавства, надання юридичних консультацій, представництво в судах, інформаційно-аналітичне забезпечення. Ці функції формують базовий правовий каркас, у межах якого здійснюється управлінська діяльність. Спеціальні функції відображають унікальні особливості юридичної служби саме в органах місцевого самоврядування. Вони охоплюють правовий супровід рішень ради та виконавчих органів, методичну допомогу іншим підрозділам, участь у процесах громадської участі, реалізацію антикорупційних заходів. Ці функції сприяють адаптації правового супроводу до специфіки територіальних громад та умов децентралізації.

Зроблено висновок, що функції юридичної служби не обмежуються лише технічним виконанням правових завдань, а мають стратегічне значення для формування ефективної, демократичної та правової системи місцевого самоврядування. Їхня належна реалізація сприяє зміцненню правового порядку, підвищенню правової культури посадових осіб та правовому захисту інтересів територіальної громади.

4. Аргументовано, що незважаючи на загальнодержавний курс на модернізацію місцевого врядування, нормативно-правова база діяльності юридичних служб лишається фрагментарною, малорозвиненою та значною мірою застарілою. Більшість положень щодо організації юридичної служби базуються на типових інструкціях та відомчих рекомендаціях, що не відповідають викликам сучасного адміністративного устрою, пов'язаним з утворенням нових територіальних громад, розширенням повноважень органів місцевого самоврядування та зростанням обсягів правового регулювання.

У нових умовах особливо актуальним визнано створення цілісної концепції нормативного регулювання діяльності юридичних служб на основі: єдності підходів до кадрового забезпечення; чіткого визначення

функціональних повноважень; впровадження єдиних стандартів правової експертизи; уніфікації форм звітності та оцінки ефективності правової роботи.

Зроблено висновок, що реформа місцевого самоврядування має стимулювати перегляд та оновлення нормативної бази функціонування юридичних служб з метою їх трансформації з вузькоспеціалізованих підрозділів у повноцінні центри правового забезпечення діяльності громади. Лише за умови правового удосконалення можливо досягти сталого балансу між управлінською автономією громад і дотриманням загальнодержавних стандартів законності.

5. Зроблено висновок, що в умовах законодавчої невизначеності компетенція юридичних служб ОМС формується переважно на основі аналогії закону, локального регулювання та практичної доцільності, що свідчить про необхідність: законодавчого врегулювання статусу юридичної служби в системі ОМС; розробки та затвердження Типового положення про юридичну службу органу місцевого самоврядування; забезпечення методичної та нормативної уніфікації підходів до правового супроводу діяльності ОМС на всій території України.

Повноваження ЮС ОМС можуть бути умовно поділено на такі групи: організаційно-управлінські; нормотворчі; представницькі; контрольно-наглядові; інформаційно-просвітницькі.

Визначено, що підвищенню ефективності із здійснення інформаційно-просвітницьких повноважень ЮС ОМС сприятиме налагодження її взаємодії з закладами освіти та молодіжними організаціями, що передбачає їх залучення до участі у заходах з правової освіти школярів, студентів, молоді; підтримки ініціатив, спрямованих на формування активного громадянства та правової свідомості, наданні роз'яснень рішень ОМСВ для громадян, що дозволить на належному рівні забезпечення доступності розуміння нормативно-правових актів ради та виконавчих органів, а також проведення інформаційних кампаній з роз'ясненням нових рішень, які впливають на життя громади (наприклад, тарифна політика, реєстрація майна, порядок подання звернень тощо).

Акцентовано, що правопросвітницька діяльність юридичної служби ОМСВ сприяє: реалізації конституційного права громадян на правову інформацію; підвищенню ефективності функціонування ОМСВ; зменшенню правових конфліктів через запобігання непорозумінням; розвитку відкритого та партнерського управління громадою.

6. Визначено, що реалізація покладених на ЮС ОМС повноважень відбувається у правових та організаційно-управлінських формах.

До правових форм діяльності ЮС ОМС за аналогією віднесено : 1) прийняття адміністративних актів (рішень); 2) укладення різних видів договорів (господарсько-правових, цивільно-правових, адміністративних); 3) вчинення інших юридично значимих дій.

До організаційно-управлінських форм діяльності ЮС ОМС за аналогією віднесено: інституційні дії та оперативно-господарські функції.

7. Обґрунтовано доцільність внесення змін до чинного законодавства України з метою підвищення ефективності діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування України, зокрема, до: Закону України «Про запобігання корупції» задля уніфікації теоретичних та практичних підходів до регулювання правового статусу юридичних служб органів місцевого самоврядування ; до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» задля наділення сільського, селищного, міського голову повноваженнями із створення патронатної служби задля підвищення інституційної спроможності юридичного супроводу діяльності ради; до Постанови Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 р. № 1040 «Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади» задля нормативного закріплення поширення його положення на ЮС ОМС до моменту розробки Типового положення про ЮС ОМС; доповнення пункту 10 підпунктом 25 Постанови Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 р. № 1040 шляхом наділення ЮС ОМС повноважень із проведення просвітницьких заходів задля підвищення рівня правової освіти населення регіону.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне судочинство: підручник. за заг. ред. Т. О. Коломоєць. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ: Істина, 2011. 304 с.
2. Алтуніна О.М. Сутність та види функцій органів місцевого самоврядування. *Форум права*. 2009. № 3. С. 8-13.
3. Архів земельних новин 3 кварталу 2020 року. *Земельний вісник України*. 2020. № 3. URL: <http://www.zemvisnuk.com.ua/page/arkh-v-zemelnikh-novin-3-kvartalu-2020-roku>
4. Бабенко А. М., Борисова О. О., Шаповалова І. О. Принципи права: поняття та класифікація. URL: <https://doi.org/10.32782/pyuv.v3.2022.1>
http://pjuv.nuoua.od.ua/v3_2022/1.pdf
5. Багай Н. Особливості розгляду і вирішення спорів з приводу оренди державного і комунального майна. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/Prezent_orenda_derj_komun_maina2024.pdf
6. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. Людиноцентризм як управлінська константа місцевого самоврядування України. *Правові засади організації та здійснення публічної влади* :збірник тез VII Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої світлій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (м. Хмельницький, 17 травня 2024 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2024.С. 23-27.
7. Баймуратов М., Кофман Б. Військовий конституціоналізм: до питання про ставлення, розуміння та конструювання профільної феноменології через локальну демократію. 2022. URL: <https://lpnu.ua/sites/default/files/2020/pages/483/konstitucionalizmmzbirnik.pdf>

8. Баймуратов М.О. Публічна самоврядна (муніципальна) влада та громадянське суспільство: проблеми взаємозв'язку і взаємодії. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. Вип. 21. С. 131-138

9. Баймуратов М.О., Кофман Б.Я. Компетенційні повноваження органів місцевого самоврядування в сфері захисту прав людини в період миру і воєнного стану в Україні: актуальні питання регламентації та регулювання. URL: <https://constitutionalist.com.ua/bajmuratov-m-o-kofman-b-ia-kompetentsijni-povnovazhennia-orhaniv-mistsevoho-samovriaduvannia-v-sferi-zakhystu-prav-liudyny-v-period-myr-i-voiennoho-stanu-v-ukraini-aktualni-pytannia-rehlamentatsii/>

10. Балдич Н., Гнидюк Н., Трутковські Ц. Дослідження навчальних потреб представників органів місцевого самоврядування України аналітичний звіт.

URL:<https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/PROFF%20NAVCHANJA/PIDVISCH%20KVALIFICACII/analiichnii-zvit-tna-ukraine-2018-2019-final-report-ukr-f-1.pdf>

11. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні : Монографія. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. 207 с.

12. Батанов О.В. Проблеми класифікації функцій муніципального права як галузі права. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2023. №12. С. 90-98.

13. Бахновська І.П. Особливості принципів права: теоретичні аспекти. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2013. № 23 (1). С. 18-22.

14. Бисага Ю. М., Рогач О. Я., Бачинська А. В. Муніципальне право України. Ужгород: Ліра, 2008. С. 42.

15. Битяк Ю. П. Повноваження та організація діяльності місцевих державних адміністрацій, їх відносини з органами місцевого самоврядування. Державне будівництво та місцеве самоврядування : Збірник наук. праць. Х.,2002. Вип. 4. С. 9-11.
16. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління :конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії. К.: Парламентське вид-во, 2007. С. 76.
17. Борденюк В. Муніципальна реформа: що, як і задля чого. *Віче*. 1998. № 7. С. 63–79.
18. Венедіктов С. В. Трудове право України: підручник. 2-ге вид., переробл. і допов. Київ: Діа, 2024. 228 с.
19. Використання інструментів місцевої демократії під час дії воєнного стану. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/use-of-local-democracy-tools-under-martial-law>
20. Відновлення півдня України. URL:<https://ldn.org.ua/en/campaigns/>
21. Волошин Ю.О. Принцип: у 6 томах. К.: Видавництво "Українська енциклопедія" імені М. П. Бажана, т. 5. 2004. 736 с.
22. Галуцько В., Стеценко С., Берлач А., Буханевич О., Ситников О. та ін. Г15 Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану: колективна монографія. за заг. ред. В. Фелика, В. Курила2 . Київ: «Видавництво Людмила», 2023. 704 с.
23. Глипка 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
24. Глущенко Ю. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми розвитку та фінансового забезпечення. Державне управління та місцеве самоврядування. 2015. URL.: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_04\(27\)/28.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_04(27)/28.pdf)

25. Головань І. В. Правова робота у механізмі захисту прав суб'єктів підприємництва : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. Д., 2003.
26. Гончарова К.А. Організаційно-правові форми місцевого самоврядування в Україні та США: порівняльно-правове дослідження: дис. ... д-ра філос. 081. Одеса, 2022. 200 с.
27. Горевий В. І. Організація юридичної служби на підприємстві : навч. посіб. Суми : ВТД «Університетська книга», 2007. 301 с.
28. Демиденко В.О. Гомеостаз у теорії та практиці муніципального права як комплексної галузі України. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2019. № 2 (18). С. 109–115
29. Департамент правового забезпечення Дніпровської міської ради. URL: <https://dniprorada.gov.ua/uk/page/upravlinnya-pravovogo-zabezpechennya-dniprovs-koi-miskoi-radi>
30. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : Підручник для студентів вищих навчальних закладів. За ред. С. Г. Серьогіної. Х.: Право, 2005: URL:<http://radnuk.info/pidrychnuku/bydivnusttvo/482-bydivnutstvo/8968-s-4.html>
31. Деякі питання оренди державного та комунального майна: постанова Кабінету Міністрів України від 3 червня 2020 р. № 483. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/483-2020-p#Text>
32. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні Розпорядження Кабінету Міністрів України; План, Заходи, Перелік від 22.09.2016 № 688-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-p#Text>
33. Директива (ЄС) 2018/1972 Європейського Парламенту і Ради від 11 грудня 2018 року про запровадження Європейського кодексу електронних комунікацій. URL: http://eump.org/media/2019/EECC_informal_translation_EMP.pdf

34. Дідич Т. О. Удосконалення нормопроєктування як основа стабільності законодавства незалежної України. *Часопис Київського університету права*. 2003. № 1. URL: http://kul.kiev.ua/images/chasop/2003_1/2003_1.pdf
35. Дія права: інтегративний аспект: монографія. кол. авт.; відп. ред. Н. М. Оніщенко. К.: Видавництво “Юридична думка”, 2010. 360 с.
36. Долгополов А. М. Організація юридичної служби на підприємствах : конспект лекцій. К. : МАУП, 2000. 72 с.
37. Досліджуємо правові потреби громади. URL: <https://ldn.org.ua/useful-material/doslidzhuiemo-pravovi-potreby-hromady-praktychnyy-posibnyk/>
38. Доступ до правосуддя, безпека та місцеві бюджети в українських громадах під час повномасштабної війни. Реалії, проблеми та перспективи URL: <https://ldn.org.ua/useful-material/dostup-do-pravosuddia-bezpeka-ta-mistsevi-biudzhety-v-ukrains-kykh-hromadakh-pid-chas-povnomasshtabnoi-viyny-realii-problemy-ta-perspektyvy/>
39. Дробуш І. В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : атореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2002. 14 с.
40. Європейська хартія місцевого самоврядування Рада Європи. Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
41. Заболотний А. Спроможність юридичних служби органів державної влади: чому це важливо. URL: <https://uplan.org.ua/spromozhnist-iurydychnykh-sluzhb-derzhavnykh-orhaniv-chomu-tse-vazhlyvo/>
42. Загальна теорія держави і права: Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів. М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко [та ін.]; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.

43. Загальне адміністративне право України : підручник. заг. ред.: акад. С. Ківалова і проф. Л. Білої-Тіунової ; Нац. ун-т «Одеська юрид. академія». Одеса : Фенікс, 2023. 792 с.
44. Загальне адміністративне право: підручник. І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька [та ін.]; за заг. ред. І. С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2017. 568 с.
45. Загуменна Ю., Лазарєв В. Становлення та розвиток органів місцевого самоврядування в Україні (1991 – 2019 роки). URL: <https://pb.univd.edu.ua/index.php/PB/article/view/364/281>
46. Зломиного В.М., Ніцевич О.В. Компетенція органів місцевого самоврядування як базис для функціонування їх юридичних служб: нормативно-правовий аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 3. С. 544–547. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-3/131>.
47. Зломиного В.М. Компетенція юридичних служб органів місцевого самоврядування: адміністративно-правовий аспект. *Право і суспільство*. 2025. № 1. С. 530–535. DOI: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.1.78>.
48. Зломиного В.М. Поняття та роль юридичної служби в органах місцевого самоврядування. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2024. № 4(86). С. 365–370. DOI: <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2024.4.58>.
49. Зломиного В.М. Принципи організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування. *Право та державне управління*. 2024. № 4. С. 461–467. DOI: <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.63>.
50. Зломиного В.М. Функціональне призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування. *Proceedings of the international scientific conference “The latest law developments”*, Wloclawek, Republic of Poland, April 3–4, 2024. Riga : Publishing House “Baltija Publishing”, 2024. P. 330–333. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-432-0-78>.

51. Зломиного В.М. До питання нормативно-правової основи організації та діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування. *Proceedings of the international scientific conference “Advances in law: the view of domestic and foreign scholars”*, Riga, the Republic of Latvia, October 3–4, 2024. Riga : Publishing House “Baltija Publishing”, 2024. P. 345–349. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-493-1-90>.

52. Зміни до Конституції України щодо децентралізації: URL: http://dt.ua/POLITICS/zmini-do-konstituciyischodo-decentralizaciyi-tekst-dokumentu-177103_.html

53. Золотухіна Л.О., Легеза Ю.О. Гарантії захисту публічного інтересу. *Юридичний бюллетень*. 2020. Випуск 14. С. 39-45.

54. Ільницький М. С. Місцеве самоврядування як форма народного волевиявлення. URL: <https://visnyk.univd.edu.ua/index.php/VNUAF/article/view/91/115>

55. Історія вчень про державу і право : підручник. за ред. проф. Г. Г. Демиденка, проф. О. В. Петришина. Х. : Право, 2009. 256 с.

56. Кагановська Т. Є. Функціональна змістовність діяльності кадрових підрозділів по забезпеченню державного управління. *Форум права*. 2010. № 3 URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-3/10ktepdu.pdf>

57. Калінкін А. С. Конституційна реформа у сфері децентралізації державної влади: дис. ... канд. юрид. наук. Ужгород. 2016.

58. Кириченко Ю.М. Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 2019 URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/f8da00a3-5709-4d75-8db4-b79cef82b92c/content>

59. 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.

60. Ковальчук В. Особливості функціонування органів місцевого самоврядування в період воєнного стану в Україні Вісник *Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: «Юридичні науки». № 4 (40). 2023 С. 398-405 URL: <http://doi.org/10.23939/law2023.40.398>
61. Ковальчук Ю.М. Нормативно-правове забезпечення діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні. *Наукові записки. Серія: Право* . 2020. №9. С. 28-32. URL: <https://pravo.cusu.edu.ua/index.php/pravo/article/view/19/9>
62. Ковязін А. В. Кадрова політика в органах державної влади та місцевого самоврядування. 2020. URL: <https://er.knutd.edu.ua/handle/123456789/15944>
63. Кодекс законів про працю України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08>
64. Колесник Г. Правова обізнаність як основа для розширення доступу до правосуддя в українських громадах. URL: <https://ldn.org.ua/en/event/legal-awareness-as-a-basis-for-expanding-access-to-justice-in-ukrainian-communities/>
65. Колишко Р.А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку. *Вісник КНУ*. Серія «Міжн. відн.». 2015. Вип. 27. С. 198-201
66. Колодій А.М. Принципи права України. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 208 с.
67. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
68. Коломоєць Т.О. Прокурор в адміністративно-юрисдикційних провадженнях: питання теорії та практики: монографія / Т. О. Коломоєць, О. В. Шемякін ; Держ. вищ. навч. закл. «Запоріж. нац. ун-т» М-ва освіти і науки, молоді та спорту України. Запоріжжя: Запоріж. нац. ун-т, 2012. 219 с.

69. Коломоєць Т.О. Проблеми правового регулювання державної служби в Україні: навчальної посібник для студентів магістратури юридичного факультетів. Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2012. 400 с.

70. Коломоєць Т.О. Службове право – це самостійна галузь права чи елемент системи адміністративного права? Питання адміністративного права. Кн. 2. відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Х. : ООО «Оберіг», 2018. С. 131-140.

71. Коломоєць Т.В., Колпаков В.К. Правова природа патронатної служби. *Право України*. 2019. С. 80–100.

72. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): Навчальний посібник. К.: Юрінком Інтер, 2008. 256 с.

73. Компанієць М.М. Організаційна та організаційно-правова діяльність органів місцевого самоврядування щодо здійснення безоплатної правової допомоги. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 2. С. 147-153

74. Константа О. В. Щодо законодавчого врегулювання повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Актуальні проблеми державного управління : Збірник наукових праць. Х.: Магістр, 2002. № 2 (13). С. 238-240.

75. 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>

76. Концепція Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування: схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 416-р від 25 червня 2002 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/416-2002-%D1%80#Text>

77. Коренєв С. М. Межі втручання у повноваження конкурсних комісій та суб'єктів призначення на посади державної служби та посади в органах місцевого самоврядування: досвід держав з правовою системою загального права. «Юридичні науки: проблеми та перспективи». 2023. URL: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-292-3-102>

78. Котенко Т. В. Тенденції розвитку функцій місцевого самоврядування в умовах розбудови громадянського суспільства. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 1. С. 80-84.

79. Кравець О. О. Компетенційні повноваження юридичної служби в органах місцевого самоврядування. *Судова апеляція*. 2016. № 3. С. 29-30.

80. Кравець О.О. Правовий статус юридичної служби органу місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид.наук: 12.00.02. Київ, 2017. 144 с.

81. Кравець О. О. Поняття правової роботи і юридичної служби в органах місцевого самоврядування. *Судова апеляція*. 2016. № 2 (43). С. 6-23.

82. Кравець О.О. Роль юридичної служби в реалізації принципів місцевого самоврядування України. *Актуальні проблеми політики*. 2001. Вип. 12. С. 479 – 484.

83. Кравченко В. В. Становлення та розвиток законодавства України про місцеве самоврядування. Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації»: Наук.-практ. Посібник. За ред. В. В. Кравченка. К.: Атіка, 2003. С. 135.

84. Лазор А. О. Формування та функціонування представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04. К., 2010. 20 с.

85. 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.

86. Легеза Ю.О. Децентралізація податків та зборів як гарантія соціально-економічного розвитку територіальної громади. *Правова позиція*. № 4 (41), 2023. С. 100-103.
87. Легеза Ю.О. Методи публічного управління: адміністративно-правовий аспект. *Law. State. Technology*. 2021. Вип. 2. С. 25–30.
88. Легеза Ю.О. Функції держави як зміст її сутності. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 2. С. 68-75.
89. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. А. П. Лелеченко, О. І. Васильєва, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук. К. : 2017. 110 с.
90. Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: моногр.. К.: ДННУ АФУ, 2009. 600 с.
91. Лихачов С.В. Щодо функцій органів місцевого самоврядування в Україні. *Форум права*. 2010. № 2. С. 272-276.
92. Луців І.І. Оптимізація діяльності органів місцевого самоврядування щодо надання публічних послуг. URL: <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/238611/237227>
93. Макеєва О. М. Принципи правової комунікації: теоретико-правові аспекти. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2018. № 1. С. 48-53.
94. Миколенко О. І. Компетенція. Адміністративне право України : словник термінів. за заг. ред. Т. О. Коломєць, В. К. Колпакова ; Держ. Вищ. Навч.закл. «Запоріз. нац. ун-т». К.: Ін Юре, 2014. С. 178
95. Мирза С. С. Основи римського права. Альбом схем: Наочний посібник . Одеса: ОДУВС, 2014. 167 с.
96. Місце і роль юридичного відділу у структурі органів місцевого самоврядування. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2020/september/issue-9/article-110831.html>

97. 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>

98. Мішина Н.В. Формування бюджетів муніципальних органів (на матеріалах країн - членів Ради Європи). *Юридичний вісник*. 2022. № 3. С. 154 - 160.

99. Молодожен Ю. Б. Самодостатність територіальних громад: системний підхід : монографія Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2010. 370 с.

100. Ночвай В. Інтеграція України до Єдиного цифрового ринку Європи. URL: https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Integratsia-UA-do-jedynogo-tsyfrovoogo-rynku-EU_ua_2019.pdf

101. Остапенко О. І. Адміністративне право України (загальна частина) : навч. Посіб. Остапенко О. І. Ковалів М. В., Єсімов С. С. [та ін.] ; Вид. 2-е, доп. Львів : СПОЛОМ, 2021. 616 с.

102. Писаренко Н. Б. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення): монографія. Н. Б. Писаренко, В. А. Сьоміна. 2-ге вид., зі змін. та допов. Харків: Право, 2012. 136 с.

103. Питання проведення антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів: постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 61. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/61-2013-п#Text>

104. Погребняк С.П. Основоположні принципи права: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Х., 2009. 36 с.

105. Посібник ОЕСР з публічної доброчесності. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/uk/publications/reports/2020/05/oecd-public-integrity-handbook_598692a5/5b2fe28c-uk.pdf

106. Правова допомога у громаді. Посібник зі створення центрів правової інформації та консультацій. URL: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/11.-UNDP-IRF-manual-on-creation-of-legal-aid-centres--01.pdf>

107. Правопросвітництво як основа розширення доступу до правосуддя в громадах України. URL: <https://gurt.org.ua/news/informator/85450/>

108. Правопросвітницький захід: від задуму до реалізації. URL: <https://drive.google.com/file/d/19qGFUDABWToN8X8L5RTzpghv2nnThYEX/view>

109. Про безоплатну правничу допомогу : Закон України від 2 червня 2011 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 51. Ст. 577.

110. Про введення воєнного стану в Україні Указ Президента України від 24 лютого 2022 року №64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>

111. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>

112. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад Закон України від 16.04.2020 № 562-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#Text>

113. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану Закон України від 12.05.2022 № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>

114. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 1 липня 2010 року № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>

115. Про державну допомогу суб'єктам господарювання: Закон України від 01.07.2014 № 1555-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18#Text>

116. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

117. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>

118. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>

119. 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-п#Text>

120. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад Постанова Кабінету Міністрів України; Методика, Форма типового документа, Паспорт від 08.04.2015 № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п#Text>

121. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо організації правової роботи у сфері управління ДСНС: Наказ ДСНС від 29.03.2019 № 199. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0199388-19#Text>

122. Про затвердження плану заходів з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2024-2027 роки Розпорядження Кабінету Міністрів України; План, Заходи від 26.03.2024 № 270-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270-2024-р#Text>

123. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України; План, Заходи від 18.06.2014 № 591-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-р#Text>

124. Про затвердження Положення про департамент правового забезпечення Дніпровської міської ради : Рішення міської ради від 20.12.2017 № 49/28. URL: <https://dniprorada.gov.ua/uk/articles/item/30231/rishennya-miskoi-radi-vid-20-12-2017-4928-pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-departament-pravovogo-zabezpechennya-dniprovs-koi-miskoi-radi>

125. Про концесію: Закон України від 3 жовтня 2019 року № 155-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-20#Text>

126. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>

127. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21.10.1993 № 3543-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text>

128. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>

129. Про оборону України: Закон України від 06.12.1991 № 1932-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>

130. Про організацію правової роботи на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління Міністерства культури та інформаційної політики України: Наказ Міністерства культури та інформаційної політики України від 18 січня 2024 року. URL: https://mcsc.gov.ua/wp-content/uploads/2024/01/18_nakaz.pdf

131. Про оренду державного та комунального майна: Закон України від 3 жовтня 2019 року № 157-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-20#Text>

132. Про основи національного спротиву Закон України від 16.07.2021 № 1702-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text>

133. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

134. Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2015 року № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>

135. 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>

136. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 року № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>

137. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні Розпорядження Кабінету Міністрів України; Концепція від 01.04.2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text>

138. Програма ради європи «посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні». URL: <https://decentralization.ua/donors/slg-coe>

139. Публічне управління у сфері зайнятості в Україні у контексті євроінтеграції: проблеми, ефективність, інноваційність, результативність: колективна монографія. за наук. ред. д. держ. упр. Р.В. Войтович та К.В. Дубич. Київ, 2020. 480 с.

140. Радейко Р.І. Особливості формалізації права як стадії правотворчого процесу. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/may/2145/vnulpurn201480117.pdf>

141. Результати першого етапу децентралізації в Україні 2014-2019 роки. URL: <https://decentralization.ua/about>

142. Рішення у справі «Бурмич та інші проти України» (case of burmych and others v. Ukraine). URL: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{"itemid":\["001-192193"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{)

143. Рось О.Г. Функції як складова інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування в Україні. *Молодий вчений*. 2020. № 7 (83). URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2020/7/22.pdf>

144. Скакун О. Теорія держави і права. Енциклопедичний курс. Харків, 2005. 709 с.

145. Скрипченко Н., Босов А. Удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування на основі моніторингу стійкого розвитку адміністративних районів. Держ. упр. та місц. самоврядування: зб. наук. пр. редкол. : С.М. Серьогін голов. ред. [та ін.]; Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2009. Вип. 3(3). С. 243–254
146. Слобожан О. В. Формування та організація діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування України : дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04. К., 2012. 259 с.
147. Слобожан О. В. Формування та організація діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управл. 2012. 20 с.
148. Слобожан О.В. Удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=426>
149. Соціологічні опитування IRI. URL: <https://nv.ua/ukr/ukraine/events/opituvannya-ukrajinciv-iri-provelo-velike-municipalne-doslidzhennya-novini-ukrajini-50335472.html>
150. Справа "Юрій Миколайович Іванов проти України" (Заява № 40450/04). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_479#Text
151. Старчук О.В. Щодо поняття принципів права. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 40-43.
152. Статут ООН. URL: https://zakon.cc/law/document/read/995_010
153. Структура ОМС: різновиди моделей. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2021/march/issue-3/article-113956.html?srsId=AfmBOopn5TyupMWHpKfc9GKelldPqxA4CKTwaH6WuRrxlhZAGRKHVA5Z>
154. Титикало Р.С. Функції органів місцевого самоврядування. URL: <https://pravo.cusu.edu.ua/index.php/pravo/article/view/190/144>

155. Тицька Я. О. Теорія держави і права : навчальний посібник. Я.О. Тицька, Н. М. Крестовська, Л. Г. Матвєєва, Н. В. Атаманова, Н.Б. Арабаджи . Міжнародний гуманітарний ун-т. Одеса, 2021. 193 с.
156. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація: практ. посіб. Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні –DESPRO”. К. :ТОВ “Софія”, 2012. 120 с.
157. Трофімова Л. В. Організаційно-правове забезпечення діяльності юридичних підрозділів органів державної податкової служби України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2003. 22 с
158. Управління службою в органах місцевого самоврядування: про що говорить новий Закон. URL: https://probudget.org.ua/news/upravlinnya-slujboyu-v-organah-mistsevogo-samovryaduvannya-pro-shcho-govorit-novii-zakon_983/
159. Хван Р.М. Муніципальна реформа в Україні: доктринальний підхід до визначення складових системних блоків реалізації. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 4. С. 162-165.
160. Чеченко К.О. Добročесність як принцип державної служби за законодавством України: питання теорії та практики: дис. ... д-ра філос.:«081». Запоріжжя, 2023. 297 с.
161. Чудик Н.О. Децентралізація влади — шлях до народовладдя . Актуальні проблеми правознавства. 2016. URL : <http://appj.tneu.edu.ua/index.php/appj/article/view/17/0>
162. Шевчук С. Судова правотворчість: світовий досвід та перспективи в Україні. Київ, 2007.
163. Штурхецький С.В. Комунікативний потенціал місцевого самоврядування в Україні. URL: <https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/50031/ssoar-2011-shturkhetskyu-.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2011-shturkhetskyu-.pdf>

164. Юридична служба. Юридична енциклопедія : у 6 т. редкол. : Ю. С. Шемшученко голова редкол. [та ін.]; К. : «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 2004. Т. 6. С. 476.
165. Benson L., Thanh H., Thao B. N. Public Management: A New Public Service Oriented Concept of Public Service. *Journal of Asian Multicultural Research for Economy and Management Study*. 2021. № 2(3). P.29-36.
166. Bierschenk T., De Sardan O. The Anthropology of Bureaucracy and Public Administration. In Oxford Research Encyclopedia of Politics. 2021.
167. Bondarenko O., Utkina M., Dumchikov M., Prokofieva-Yanchylenko D, Yanishevskaya K. Review of the state anti-corruption institutions effectiveness in Ukraine. URL: <https://doi.org/10.34069/AI/2021.38.02.22>
168. Bromhead P. Chapter 21: Local Government. In Britain's Developing Constitution. London: Routledge. 2021. URL: [10.4324/9781003225515](https://doi.org/10.4324/9781003225515)
169. Commission Decision 2024/3080 amending Rules of Procedure of the Commission, officially published. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/3080/oj>
170. Council of Europe Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government. 'Good local and regional governance in turbulent times: the challenge of change'. 16th Session, Utrecht, 16–17 November 2009. MCL-16(2009)12 Final. URL: <https://rm.coe.int/1680748055>
171. Dahat A. Hussein. Public-Private Partnerships: A Pathway to Health Equity in Developing Countries. *Barw Medical Journal*. 2025. № 3(3). URL: <https://doi.org/10.58742/bmj.v3i1.151>
172. Fiadjoe A., de la Bastide J. Chapter 8: The Public Service. In Commonwealth Caribbean Public Law. London: Routledge-Cavendish. 2020. URL: [10.4324/9781003070689](https://doi.org/10.4324/9781003070689)
173. Garnett M., Dorey, P., Lynch P. Part III: Multi-level Governance. Local government to local governance. In Exploring British Politics. 5th Edition. Routledge. 2020

174. Hughes P. Public Service Legislation and Public Service Reform. *Policy Quarterly*. 2019. № 4(15). URL: 10.26686/pq.v15i4.5918
175. Human Rights Friendly Community Program. URL: <https://community.ldn.org.ua/en/>
176. Itrich-Drabarek J. Public service. In Encyclopedia of public administration. Warszawa. 2019. URL: http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/Strona_g%C5%82%C3%B3wna
177. Judgment of the court (Tenth Chamber) 19 March 2020. URL: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?cid=639443&dir=&docid=224591&doclang=EN&mode=req&occ=first&pageIndex=0&part=1&text=&utm_source=chatgpt.com
178. Karvatska S. Yuriychuk Y. Chepel O. The Peculiarities of the Reform of Local Self-Government: Examples of Ukraine, Latvia, and Poland. *Studia Regionalne i Lokalne*. 2023. № 2(92).
179. Kovalchuk V. Features of the functioning of local government bodies during the period of martial law in Ukraine. *Law*. 2023. Volume 10. Number 4 (40). Pp. 398-405.
180. Leheza Y. Pisotska K. Dubenko O. Dakhno O. Sotskyi A. The essence of the principles of Ukrainian law in modern jurisprudence. *Revista jurídica portuguesa*. december. 2022. P. 342-363. URL: [https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705\(32\)2022.ic-15](https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705(32)2022.ic-15).
181. Leheza Y. Shcherbyna B. Leheza Y. Pushkina O. Marchenko O. Features of Applying the Right to Suspension or Complete/ Partial Refusal to Fulfill a Duty in Case of Non-Fulfilment of the Counter Duty by the Other Party According to the Civil Legislation of Ukraine”. *Revista Jurídica Portuguesa*, 2023. 340–359. URL: <https://revistas.rcaap.pt/juridica/article/view/29662>
182. 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.

183. Maley M. The Executive and the Public Service (pp. 61-79). In Alan Fenna and Rob Manwaring (ed.), *Australian Government and Politics*, Pearson Australia, Melbourne Australia. 2021.
184. Michael B. and Mendes S. "Anticorruption law in local government: Legal issues related to ordinance design and municipal-level anti-corruption agencies in Macedonia". *International Journal of Law and Management*. 2012. Vol. 54 № 1. pp. 26-60. URL: <https://doi.org/10.1108/17542431211189597>
185. Mishyna N. Decentralization: European court of human rights' judgements implementation. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2023. Т. 32. С. 94-99.
186. Mishyna N. European court of human rights' judgements implementation by local and regional authorities: relevant publications on the topic. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2023. Т. 33. С. 52-57.
187. Modrzyński P. Benefits and threats to the implementation of the shared service market model in local governments", *Local Government Shared Services Centers: Management and Organizations*, Emerald Publishing Limited, Bingley. 2020. pp. 117-182. URL: <https://doi.org/10.1108/978-1-83982-258-220201004>
188. Morgan D., Green R., Shinn C., Robinson M. The Challenges and Opportunities of Public Service. In *Foundations of Public Service*. Routledge. 2021.
189. Ola R. Chapter 7: Transplanting institutions into local governments. In *Local Administration in Nigeria*. London: Routledge-Cavendish. 2021.
190. Ong B. Community Legal Clinics and Clinical Legal Education in Singapore. *International Journal of Clinical Legal Education*. 2024. № 31(2). Pp.70–113. URL: <https://doi.org/10.19164/ijcle.v31i2.1605>
191. 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, 2017. pp. 251-289. URL: <https://doi.org/10.1108/978-1-78714-495-820171009>

192. Pavlichenko H, Balamush M, Berezhna Y, Syniavska O. Service in local self-government bodies as a kind of public service from a legal perspective in Ukraine *Lex Humana*, Petrópolis, 2022/ v. 14, n. 2, p. 334-345
193. Perezhniak B., Hryshchuk A., Menso I., Strukova K., Nazarko A. Local self-government in public and private law: latest experience. *Amazonia Investiga*. 2021. № 10(41), 211-223. URL: 10.34069/AI/2021.41.05.21
194. Prowle M. J. Public service reforms. In *Management Accounting in Public Service Decision Making*. Routledge. 2020.
195. Sandler D., Schwab A. Part Section II. Chapter 8: Local Government Powers. In *Hazard Mitigation and Preparedness. An Introductory Text for Emergency Management and Planning Professionals*. 3rd Edition. New York: Routledge. 2021. URL: 10.4324/9781003123897
196. Sepp V. and Noorkõiv R. ‘The Central Criteria for the Administrative Reform: Why stipulate 5,000 and 11,000 residents?’. 2018. URL: https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2019/01/6_thecentral-criteria-for-the-administrative-reform.pdf
197. The Legal Service is an internal department of the Commission. It provides legal advice to the Commission. URL: https://commission.europa.eu/about/departments-and-executive-agencies/legal-service_en
198. Third Annual Conference of the European Commission Legal Service. URL: https://commission.europa.eu/get-involved/events/third-annual-conference-european-commission-legal-service-2025-04-04_en
199. Ukraine has become one of the leaders in the field of artificial intelligence in Eastern Europe. February 2019. URL: <https://telekritika.ua/news/iskusstvennyjintellekt-ukraina-lidiruet/>
200. Volkova Yu. The principle of equality in legal regulation during public service. *Law. State. Technology*, 1, 44–51, URL: 10.32782/LST/2024-1-7
201. Yuldasheva F. Definition and Features of the public service. *Journal of Law Research*. 2021. № 10(6). Pp.29–36.

202. Yuvsechko Y, Shaulskyi M, Zaiats N, Seniv L. Legal Aspects Of The Activities Of Local Self-Government Bodies Under Martial Law. *Lex Humana*. v. 15. n.2. 2023 p. 343-357.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

**СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА
ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

1. Зломинога В.М., Ніщевич О.В. Компетенція органів місцевого самоврядування як базис для функціонування їх юридичних служб: нормативно-правовий аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 3. С. 544–547. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-3/131>.

2. Зломинога В.М. Компетенція юридичних служб органів місцевого самоврядування: адміністративно-правовий аспект. *Право і суспільство*. 2025. № 1. С. 530–535. DOI: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.1.78>.

3. Зломинога В.М. Поняття та роль юридичної служби в органах місцевого самоврядування. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2024. № 4(86). С. 365–370. DOI: <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2024.4.58>.

4. Зломинога В.М. Принципи організаційно-правової структури юридичних служб в органах місцевого самоврядування. *Право та державне управління*. 2024. № 4. С. 461–467. DOI: <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.63>.

5. Зломинога В.М. Функціональне призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування. *Proceedings of the international scientific conference “The latest law developments”*, Wloclawek, Republic of Poland, April 3–4, 2024. Riga : Publishing House “Baltija Publishing”, 2024. P. 330–333. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-432-0-78>.

6. Зломинога В.М. До питання нормативно-правової основи організації та діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування. *Proceedings of the international scientific conference “Advances in law: the view of domestic and foreign scholars”*, Riga, the Republic of Latvia, October 3–4, 2024. Riga : Publishing House “Baltija Publishing”, 2024. P. 345–349. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-493-1-90>.

7. Зломиного В.М. Напрями підвищення інституційної спроможності юридичних служб органів місцевого самоврядування: адміністративно-правовий аспект. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права* : матеріали X Міжнародної науково-практичної конференції, м. Кременчук, 5–7 грудня 2024 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2024. С. 481–483. DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-452-1-131>.

8. Зломиного В.М. Юридичні служби органів місцевого самоврядування у системі суб'єктів надання безоплатної правничої допомоги. *Proceedings of the international scientific conference “Theoretical foundations of law, public management and practice of their application”*, Riga, the Republic of Latvia, December 25–26, 2024. Riga : Publishing House “Baltija Publishing”, 2024. P. 304–307. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-526-6-74>.

**Порівняльна таблиця до проєкту Закону України «Про оптимізацію
механізму забезпечення діяльності юридичних служб ОМС»**

Чинна редакція	Пропоновані зміни	Нова редакція
Закон України «Про запобігання корупції»		
Стаття 1. Визначення термінів 1. У цьому Законі наведені нижче терміни вживаються в такому значенні: <...> 2) особи, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: а) посадові особи юридичних осіб публічного права, які не зазначені у пункті 1 частини першої цієї статті, члени Ради Національного банку України (крім Голови Національного банку України), особи, які входять до складу наглядової ради державного банку, Фонду розвитку підприємництва, державного підприємства або державної організації, що має на меті одержання прибутку, господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50	Пункт 2 частини 1 статті 1 доповнити пунктом «д» у такій редакції: «д) особи, які є посадовими особами юридичних служб органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування»	Стаття 1. Визначення термінів 1. У цьому Законі наведені нижче терміни вживаються в такому значенні: <...> 2) особи, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: а) посадові особи юридичних осіб публічного права, які не зазначені у пункті 1 частини першої цієї статті, члени Ради Національного банку України (крім Голови Національного банку України), особи, які входять до складу наглядової ради державного банку, Фонду розвитку підприємництва, державного підприємства або державної організації, що має на меті одержання прибутку, господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50

відсотків акцій (часток) належать державі, члени Ради нагляду за аудиторською діяльністю Органу суспільного нагляду за аудиторською діяльністю, які не є особами, зазначеними у пункті 1 частини першої цієї статті, посадові особи та інспектори Інспекції із забезпечення якості Органу суспільного нагляду за аудиторською діяльністю, члени Ради Аудиторської палати України, посадові особи Аудиторської палати України та працівники комітету з контролю якості аудиторських послуг Аудиторської палати України та комітетів з контролю якості аудиторських послуг професійних організацій аудиторів та бухгалтерів, Голова, заступники Голови, інші члени Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, крім обраних з числа здобувачів вищої освіти та представників всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців, а також посадові особи секретаріату Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти; б) особи, які не є державними службовцями,		відсотків акцій (часток) належать державі, члени Ради нагляду за аудиторською діяльністю Органу суспільного нагляду за аудиторською діяльністю, які не є особами, зазначеними у пункті 1 частини першої цієї статті, посадові особи та інспектори Інспекції із забезпечення якості Органу суспільного нагляду за аудиторською діяльністю, члени Ради Аудиторської палати України, посадові особи Аудиторської палати України та працівники комітету з контролю якості аудиторських послуг Аудиторської палати України та комітетів з контролю якості аудиторських послуг професійних організацій аудиторів та бухгалтерів, Голова, заступники Голови, інші члени Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, крім обраних з числа здобувачів вищої освіти та представників всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців, а також посадові особи секретаріату Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти; б) особи, які не є державними службовцями,
--	--	--

посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, приватні виконавці, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи, визначені законом); в) представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, інші особи, які входять до складу конкурсних та дисциплінарних комісій, утворених відповідно до Закону України "Про державну службу", Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування", інших законів (крім іноземців-нерезидентів, які входять до складу таких комісій), Громадської ради доброчесності, утвореної відповідно до Закону України "Про судоустрій і статус суддів", і при цьому не є особами, зазначеними у пункті 1, підпункті "а" пункту 2 частини першої цієї статті; г) особи, визнані такими, які мають значну економічну та політичну		посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, приватні виконавці, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи, визначені законом); в) представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, інші особи, які входять до складу конкурсних та дисциплінарних комісій, утворених відповідно до Закону України "Про державну службу", Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування", інших законів (крім іноземців-нерезидентів, які входять до складу таких комісій), Громадської ради доброчесності, утвореної відповідно до Закону України "Про судоустрій і статус суддів", і при цьому не є особами, зазначеними у пункті 1, підпункті "а" пункту 2 частини першої цієї статті; г) особи, визнані такими, які мають значну економічну та політичну
---	--	---

вагу в суспільному житті (олігархами) відповідно до Закону України "Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну або політичну вагу в суспільному житті (олігархів)"; г) голови та члени експертних команд з оцінювання повсякденного функціонування особи, а також голови, їх заступники, члени та секретарі позаштатних постійно діючих військово-лікарських і лікарсько-льотних комісій, які при цьому не є особами, зазначеними у пункті 1 частини першої цієї статті; <...>		вагу в суспільному житті (олігархами) відповідно до Закону України "Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну або політичну вагу в суспільному житті (олігархів)"; г) голови та члени експертних команд з оцінювання повсякденного функціонування особи, а також голови, їх заступники, члени та секретарі позаштатних постійно діючих військово-лікарських і лікарсько-льотних комісій, які при цьому не є особами, зазначеними у пункті 1 частини першої цієї статті; д) особи, які є посадовими особами юридичних служб органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. <...>
Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»		
Стаття 12. Сільський, селищний, міський голова 1. Сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду	Доповнити статтю 12 частиною 6 у такій редакції: «6. Сільський, селищний, міський голова наділений повноваженнями із створення патронатної служби задля	Стаття 12. Сільський, селищний, міський голова 1. Сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду

жителів кількох сіл), селища, міста. 2. Сільський, селищний, міський голова обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових місцевих виборах, визначається <u>Конституцією України</u>. 3. Сільський, селищний, міський голова очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях. 4. Сільський, селищний, міський голова не може бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, в тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю.	підвищення інституційної спроможності юридичного супроводу діяльності ради»	жителів кількох сіл), селища, міста. 2. Сільський, селищний, міський голова обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових місцевих виборах, визначається <u>Конституцією України</u>. 3. Сільський, селищний, міський голова очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях. 4. Сільський, селищний, міський голова не може бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, в тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю.
---	--	---

5. На сільських, селищних, міських голів поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом про статус депутатів рад, якщо інше не встановлено законом. 6. Повноваження сільських, селищних, міських голів можуть бути тимчасово покладені на керівника відповідної військово-цивільної адміністрації відповідно до <u>Закону України</u> "Про військово-цивільні адміністрації".		5. На сільських, селищних, міських голів поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом про статус депутатів рад, якщо інше не встановлено законом. 6. Повноваження сільських, селищних, міських голів можуть бути тимчасово покладені на керівника відповідної військово-цивільної адміністрації відповідно до <u>Закону України</u> "Про військово-цивільні адміністрації". <i>6. Сільський, селищний, міський голова наділений повноваженнями із створення патронатної служби задля підвищення інституційної спроможності юридичного супроводу діяльності ради</i>
Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 р. № 1040 «Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади»		
1. Це Положення регулює питання діяльності юридичної служби міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади та їх територіальних органів, місцевих держадміністрацій (далі - орган виконавчої влади).	Доповнити пункт 1 таким словосполученням: «та органів місцевого самоврядування (далі - адміністративний орган)»	1. Це Положення регулює питання діяльності юридичної служби міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади та їх територіальних органів, місцевих держадміністрацій та органів місцевого самоврядування (далі - адміністративний орган).
10. Юридична служба органу виконавчої влади	Доповнити пункт 10 підпунктом 25 у такій редакції	10. Юридична служба органу виконавчої влади

відповідно до покладених на неї завдань: 1) організовує та бере участь у забезпеченні реалізації державної правової політики у відповідній сфері, правильного застосування законодавства в органі виконавчої влади, здійснює самопредставництво інтересів органу виконавчої влади в судах та представництво його інтересів в інших органах виконавчої влади, правоохоронних органах, на підприємствах, в установах, організаціях; 2) розробляє та бере участь у розробленні проектів нормативно-правових актів з питань, що належать до компетенції органу виконавчої влади; 3) перевіряє відповідність законодавству і міжнародним договорам України проектів наказів та інших актів, що подаються на підпис керівника органу виконавчої влади, погоджує (візує) їх за наявності віз керівників заінтересованих структурних підрозділів; 4) проводить юридичну експертизу проектів нормативно-правових актів, підготовлених структурними підрозділами органу	«25) проводить просвітницькі заходи задля підвищення рівня правової освіти населення регіону»	відповідно до покладених на неї завдань: 1) організовує та бере участь у забезпеченні реалізації державної правової політики у відповідній сфері, правильного застосування законодавства в органі виконавчої влади, здійснює самопредставництво інтересів органу виконавчої влади в судах та представництво його інтересів в інших органах виконавчої влади, правоохоронних органах, на підприємствах, в установах, організаціях; 2) розробляє та бере участь у розробленні проектів нормативно-правових актів з питань, що належать до компетенції органу виконавчої влади; 3) перевіряє відповідність законодавству і міжнародним договорам України проектів наказів та інших актів, що подаються на підпис керівника органу виконавчої влади, погоджує (візує) їх за наявності віз керівників заінтересованих структурних підрозділів; 4) проводить юридичну експертизу проектів нормативно-правових актів, підготовлених структурними підрозділами органу
--	--	--

виконавчої влади, погоджує (візує) їх за наявності віз керівників заінтересованих структурних підрозділів; 4⁻¹) проводить гендерно-правову експертизу проектів нормативно-правових актів відповідного органу виконавчої влади, які підлягають державній реєстрації, за результатами якої готує висновки за формою згідно з <u>додатком 2</u> до Порядку проведення гендерно-правової експертизи, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2018 р. № 997; 4⁻²) проводить антидискримінаційну експертизу проектів нормативно-правових актів відповідного органу виконавчої влади, які підлягають державній реєстрації, за результатами якої готує висновки за формою згідно з <u>додатком</u> до Порядку проведення органами виконавчої влади антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 61 “Питання проведення		виконавчої влади, погоджує (візує) їх за наявності віз керівників заінтересованих структурних підрозділів; 4⁻¹) проводить гендерно-правову експертизу проектів нормативно-правових актів відповідного органу виконавчої влади, які підлягають державній реєстрації, за результатами якої готує висновки за формою згідно з <u>додатком 2</u> до Порядку проведення гендерно-правової експертизи, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2018 р. № 997; 4⁻²) проводить антидискримінаційну експертизу проектів нормативно-правових актів відповідного органу виконавчої влади, які підлягають державній реєстрації, за результатами якої готує висновки за формою згідно з <u>додатком</u> до Порядку проведення органами виконавчої влади антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 61 “Питання проведення
--	--	--

антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів” (Офіційний вісник України, 2013 р., № 9, ст. 343); 5) переглядає разом із структурними підрозділами органу виконавчої влади нормативно-правові акти та інші документи з питань, що належать до його компетенції, з метою приведення їх у відповідність із законодавством; 6) інформує керівника органу виконавчої влади про необхідність вжиття заходів для внесення змін до нормативно-правових актів та інших документів, визнання їх такими, що втратили чинність, або скасування; 7) вносить керівникові органу виконавчої влади пропозиції щодо подання нормативно-правового акта на державну реєстрацію в порядку, визначеному Мін’юстом; 8) разом із заінтересованими структурними підрозділами органу виконавчої влади узагальнює практику застосування законодавства у відповідній сфері, готує пропозиції щодо його		антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів” (Офіційний вісник України, 2013 р., № 9, ст. 343); 5) переглядає разом із структурними підрозділами органу виконавчої влади нормативно-правові акти та інші документи з питань, що належать до його компетенції, з метою приведення їх у відповідність із законодавством; 6) інформує керівника органу виконавчої влади про необхідність вжиття заходів для внесення змін до нормативно-правових актів та інших документів, визнання їх такими, що втратили чинність, або скасування; 7) вносить керівникові органу виконавчої влади пропозиції щодо подання нормативно-правового акта на державну реєстрацію в порядку, визначеному Мін’юстом; 8) разом із заінтересованими структурними підрозділами органу виконавчої влади узагальнює практику застосування законодавства у відповідній сфері, готує пропозиції щодо його
---	--	---

вдосконалення, подає їх на розгляд керівника органу виконавчої влади для вирішення питання щодо підготовки проектів нормативно-правових актів та інших документів, внесення їх в установленому порядку до державного органу, уповноваженого приймати такі акти; 9) розглядає проекти нормативно-правових актів та інших документів, які надійшли для погодження, з питань, що належать до компетенції органу виконавчої влади, та готує пропозиції до них; 10) здійснює у межах своєї компетенції заходи щодо адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу; 11) організовує роботу, пов'язану з укладенням договорів (контрактів), бере участь у їх підготовці та здійсненні заходів, спрямованих на виконання договірних зобов'язань, забезпеченні захисту майнових прав і законних інтересів органу виконавчої влади, а також погоджує (візує) проекти договорів за наявності погодження (візи) керівників заінтересованих структурних підрозділів;		вдосконалення, подає їх на розгляд керівника органу виконавчої влади для вирішення питання щодо підготовки проектів нормативно-правових актів та інших документів, внесення їх в установленому порядку до державного органу, уповноваженого приймати такі акти; 9) розглядає проекти нормативно-правових актів та інших документів, які надійшли для погодження, з питань, що належать до компетенції органу виконавчої влади, та готує пропозиції до них; 10) здійснює у межах своєї компетенції заходи щодо адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу; 11) організовує роботу, пов'язану з укладенням договорів (контрактів), бере участь у їх підготовці та здійсненні заходів, спрямованих на виконання договірних зобов'язань, забезпеченні захисту майнових прав і законних інтересів органу виконавчої влади, а також погоджує (візує) проекти договорів за наявності погодження (візи) керівників заінтересованих структурних підрозділів;
---	--	---

12) організовує претензійну та позовну роботу, здійснює контроль за її проведенням; 13) проводить разом із заінтересованими структурними підрозділами аналіз результатів господарської діяльності органу виконавчої влади, вивчає умови і причини виникнення непродуктивних витрат, порушення договірних зобов'язань, а також стан дебіторської та кредиторської заборгованості; 14) аналізує матеріали, що надійшли від правоохоронних і контролюючих органів, результати позовної роботи, а також отримані за результатами перевірок, ревізій, інвентаризацій дані статистичної звітності, що характеризують стан дотримання законності органами виконавчої влади, готує правові висновки за фактами виявлених правопорушень та бере участь в організації роботи з відшкодування збитків; 15) подає пропозиції керівникові органу виконавчої влади про притягнення до відповідальності працівників, з вини яких		12) організовує претензійну та позовну роботу, здійснює контроль за її проведенням; 13) проводить разом із заінтересованими структурними підрозділами аналіз результатів господарської діяльності органу виконавчої влади, вивчає умови і причини виникнення непродуктивних витрат, порушення договірних зобов'язань, а також стан дебіторської та кредиторської заборгованості; 14) аналізує матеріали, що надійшли від правоохоронних і контролюючих органів, результати позовної роботи, а також отримані за результатами перевірок, ревізій, інвентаризацій дані статистичної звітності, що характеризують стан дотримання законності органами виконавчої влади, готує правові висновки за фактами виявлених правопорушень та бере участь в організації роботи з відшкодування збитків; 15) подає пропозиції керівникові органу виконавчої влади про притягнення до відповідальності працівників, з вини яких
---	--	---

заподіяна шкода (якщо це не віднесено до компетенції іншого структурного підрозділу); 16) сприяє правильному застосуванню актів законодавства про працю, у разі невиконання або порушення їх вимог подає керівникові органу виконавчої влади письмовий висновок з пропозиціями щодо усунення таких порушень; 17) здійснює методичне керівництво правовою роботою в органі виконавчої влади, перевіряє стан правової роботи та подає пропозиції на розгляд керівника державної служби органу виконавчої влади щодо її поліпшення, усунення недоліків у правовому забезпеченні діяльності органу, вживає заходів до впровадження новітніх форм і методів діяльності юридичної служби, виконання актів Мін'юсту та його територіальних органів; 18) веде облік актів законодавства і міжнародних договорів України, забезпечує підтримання їх у контрольному стані та зберігання; 19) збирає інформацію про офіційне оприлюднення актів законодавства в друкованих виданнях;		заподіяна шкода (якщо це не віднесено до компетенції іншого структурного підрозділу); 16) сприяє правильному застосуванню актів законодавства про працю, у разі невиконання або порушення їх вимог подає керівникові органу виконавчої влади письмовий висновок з пропозиціями щодо усунення таких порушень; 17) здійснює методичне керівництво правовою роботою в органі виконавчої влади, перевіряє стан правової роботи та подає пропозиції на розгляд керівника державної служби органу виконавчої влади щодо її поліпшення, усунення недоліків у правовому забезпеченні діяльності органу, вживає заходів до впровадження новітніх форм і методів діяльності юридичної служби, виконання актів Мін'юсту та його територіальних органів; 18) веде облік актів законодавства і міжнародних договорів України, забезпечує підтримання їх у контрольному стані та зберігання; 19) збирає інформацію про офіційне оприлюднення актів законодавства в друкованих виданнях;
--	--	--

21) погоджує кандидатуру претендента на посаду керівника юридичної служби територіального органу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади у випадках, визначених законом, а також кандидатуру претендента на посаду керівника юридичної служби органу військового управління, військової частини, вищого військового навчального закладу, військового навчального підрозділу закладу вищої освіти, що входять до структури військового формування, керівництво яким здійснює центральний орган виконавчої влади; 22) роз'яснює застосування законодавства, надає правові консультації з питань, що належать до компетенції органу виконавчої влади, а також за дорученням його керівника розглядає звернення громадян, звернення та запити народних депутатів України; 23) здійснює заходи, спрямовані на підвищення рівня правових знань працівників органу виконавчої влади; 24) забезпечує в установленому порядку		21) погоджує кандидатуру претендента на посаду керівника юридичної служби територіального органу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади у випадках, визначених законом, а також кандидатуру претендента на посаду керівника юридичної служби органу військового управління, військової частини, вищого військового навчального закладу, військового навчального підрозділу закладу вищої освіти, що входять до структури військового формування, керівництво яким здійснює центральний орган виконавчої влади; 22) роз'яснює застосування законодавства, надає правові консультації з питань, що належать до компетенції органу виконавчої влади, а також за дорученням його керівника розглядає звернення громадян, звернення та запити народних депутатів України; 23) здійснює заходи, спрямовані на підвищення рівня правових знань працівників органу виконавчої влади; 24) забезпечує в установленому порядку
--	--	--

представлення інтересів органу виконавчої влади в судах та інших органах.		представлення інтересів органу виконавчої влади в судах та інших органах; 25) проводить просвітницькі заходи задля підвищення рівня правової освіти населення регіону
---	--	--

**Проект Закону України « Про оптимізацію механізму забезпечення
діяльності юридичних служб ОМС »**

Верховна Рада України постановляє:

I. Внести зміни до таких нормативно-правових актів України:

1. до Закону України «Про запобігання корупції» шляхом:

- доповнення пункту 2 частини 1 статті 1 доповнити пунктом «д» у такій редакції:

«д) особи, які є посадовими особами юридичних служб органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування»;

2. до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» шляхом:

- доповнення статті 12 частиною 6 у такій редакції:

«6. Сільський, селищний, міський голова наділений повноваженнями із створення патронатної служби задля підвищення інституційної спроможності юридичного супроводу діяльності ради»;

3. до Постанови Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 р. № 1040 «Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади» шляхом:

- доповнення пункту 1 таким словосполученням:

«та органів місцевого самоврядування (далі - адміністративний орган)»;

– доповнення пункту 10 підпунктом 25 у такій редакції «25) проводить просвітницькі заходи задля підвищення рівня правової освіти населення регіону»

II. Прикінцеві та перехідні положення

1. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.

ТИПОВЕ ПОЛОЖЕННЯ

про юридичну службу в органах місцевого самоврядування

1. Загальні положення

1.1. Юридична служба органу місцевого самоврядування є самостійним структурним підрозділом (або окремою посадою) відповідного органу, що здійснює правове забезпечення його діяльності.

1.2. Юридична служба підпорядковується безпосередньо голові відповідної ради (міському голові, сільському, селищному голові) або іншій посадовій особі, визначеній рішенням ради.

1.3. У період дії воєнного стану юридична служба здійснює свою діяльність з урахуванням особливих умов правового режиму, визначених законодавством.

2. Основні завдання юридичної служби

2.1. Забезпечення відповідності проєктів рішень, розпоряджень та інших актів органу місцевого самоврядування чинному законодавству.

2.2. Правова експертиза актів, що подаються на розгляд ради, її виконавчих органів, голів, постійних комісій.

2.3. Представництво інтересів органу місцевого самоврядування в судових та інших органах.

2.4. Юридичний супровід підготовки, укладання та виконання договорів, меморандумів, угод.

2.5. Надання правової допомоги посадовим особам у межах їхніх повноважень.

2.6. У період воєнного стану: забезпечення правової підтримки рішень, пов'язаних із мобілізацією, евакуацією, гуманітарною допомогою; консультування щодо правових обмежень і спеціального порядку здійснення

повноважень; взаємодія з військовими адміністраціями та правоохоронними органами.

3. Права юридичної служби

3.1. Одержувати від посадових осіб, підрозділів ради документи, довідки, пояснення, необхідні для виконання своїх функцій.

3.2. Вносити керівництву обґрунтовані пропозиції щодо скасування або зміни рішень, які суперечать законодавству.

3.3. Брати участь у засіданнях ради, її виконавчого комітету, постійних комісій, робочих груп.

4. Організація діяльності юридичної служби

4.1. Структура, чисельність та штатний розпис юридичної служби затверджуються відповідною радою або її виконавчим органом.

4.2. Працівники юридичної служби під час воєнного стану можуть залучатися до роботи в умовах підвищеної правової відповідальності, за спрощеною процедурою прийняття рішень.

4.3. У разі відсутності працівників юридичної служби, її функції можуть тимчасово виконувати інші фахівці з відповідною юридичною освітою за рішенням керівника органу місцевого самоврядування.

5. Заключні положення

5.1. Це Положення є базовим і може бути деталізовано або доповнено відповідно до специфіки діяльності органу місцевого самоврядування.

5.2. У разі змін у законодавстві, юридична служба вживає заходів щодо оновлення та адаптації локальних нормативно-правових актів.

**Пояснювальна записка щодо прийняття
проекту Закону України «Про оптимізацію механізму забезпечення
діяльності юридичних служб ОМС»**

1. Обґрунтування необхідності прийняття Закону України «Про оптимізацію механізму забезпечення діяльності юридичних служб ОМС»

На сучасному етапі розвитку державності України ключовим напрямом публічного адміністрування є розбудова ефективного та правового місцевого самоврядування, що відповідає європейським стандартам, забезпечує права громадян і створює умови для сталого розвитку територіальних громад. У цьому процесі юридичні служби органів місцевого самоврядування відіграють стратегічну роль, оскільки саме вони забезпечують правову підтримку управлінських рішень, контроль за дотриманням законодавства, антикорупційну превенцію, супровід адміністративних процедур.

Водночас відсутність комплексного нормативного регулювання організаційної структури та функцій юридичних підрозділів, розбіжності у практиках правового супроводу в органів місцевого самоврядування різних рівнів, а також виклики, що постають у контексті децентралізації, цифровізації та воєнного стану, виявляють окремі проблеми ефективності та професійності правового забезпечення діяльності місцевої влади.

Тому питання функціонування юридичних служб в органах місцевого самоврядування нашої держави залишаються недостатньо вивченими, чим й зумовлена актуальність відповідних змін до чинного законодавства, яке спрямоване на поєднання теоретичних засад, аналізу правозастосовчої практики та формування пропозицій щодо вдосконалення організаційно-правового механізму функціонування юридичних служб органів місцевого самоврядування в Україні.

2. Цілі й завдання змін до нормативно-правових актів

Завданням проекту є оптимізація механізму забезпечення діяльності юридичних служб ОМС.

3. Загальна характеристика й основні положення змін до нормативно-правових актів

Оптимізація механізму забезпечення діяльності юридичних служб ОМС пропонується досягти шляхом:

1) внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» шляхом:

- доповнення пункту 2 частини 1 статті 1 доповнити пунктом «д» у такій редакції:

«д) особи, які є посадовими особами юридичних служб органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування»;

2) внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» шляхом:

- доповнення статті 12 частиною 6 у такій редакції:

«6. Сільський, селищний, міський голова наділений повноваженнями із створення патронатної служби задля підвищення інституційної спроможності юридичного супроводу діяльності ради»;

3) внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 р. № 1040 «Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади» шляхом:

- доповнення пункту 1 таким словосполученням:

«та органів місцевого самоврядування (далі - адміністративний орган)»;

– доповнення пункту 10 підпунктом 25 у такій редакції «25) проводить просвітницькі заходи задля підвищення рівня правової освіти населення регіону».

4. Стан нормативно-правової бази в цій сфері правового регулювання

Вимагається внесення змін до внесення до Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII; Закону України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування»; до Постанови Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 р. № 1040 «Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади».

5. Фінансово-економічне обґрунтування

Реалізація положень законопроекту не впливатиме на видаткову та прибуткову частини державного або місцевих бюджетів.

6. Обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування законопроекту після його прийняття

Реалізація норм законопроекту приведе до належного рівня законодавчої техніки функціонування механізму забезпечення діяльності юридичних служб ОМС.

АКТИ ВПРОВАДЖЕННЯ

АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
Управління з питань звернень громадянвул. М. Грушевського, 5, м. Київ, 01008, www.rada.gov.ua

22.05.2025

Зломинозі Валерію Михайловичу

Повідомляємо, що Ваше звернення, яке надійшло з веб-порталу "Електронний кабінет громадянина" офіційного веб-сайту Верховної Ради України, одержано і 22.05.2025 за № 457003-1-05.2025/119295 передано до Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування.

Головний консультант

К. МОЛЧАНОВА

К. Молчанова, Тел: (044) 255-47-06

Кому: Зломинозі Валерію
МихайловичуКуди: вул. Івана Мазепи, буд. 14,
кв. 30, м. Київ, 01010

САС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Молчанова Катерина Євгенівна

Сертифікат: 3FAA9288358EC003040000004F8D3500B429DC00

Дійсний до: 02.12.2026 0:00:00

Апарат Верховної Ради України

09/15-2025/119611 від 22.05.2025



1894930

До реєстр. Інд. 457003-1-05.2025/119295