

ЗЛОМИНОГА В. М.,
аспірант кафедри конституційного
та адміністративного права
(Запорізький національний університет)

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.1.78>

КОМПЕТЕНЦІЯ ЮРИДИЧНИХ СЛУЖБ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

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 – адання 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.

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

Zlomynoha V. M. Competence of legal services of local self-government bodies: administrative and legal aspect

It has been determined that the subjects of jurisdiction of legal services of local self-government bodies should be understood as normatively defined areas of legal activity, to which the functional participation of legal units within the general competence of the local self-government body is directed, covering areas where the legal service is obliged to provide legal support, legal expertise, control over the legality of decisions, as well as participation in representing the interests of the body in court. Typical subjects of jurisdiction of legal services of local self-government bodies include: normative drafting activities – preparation, analysis



and legal expertise of draft decisions of the council, orders of the chairman, other acts of the body; ensuring compliance of decisions with legislation – participation in the coordination of regulatory and legal acts, identification of legal risks; legal advice – providing legal assistance to local government officials and deputies; claim and lawsuit work – participation in the preparation of documents for court, representation of the interests of the council or executive committee; legal examination of agreements and contracts – assessment of the legal correctness of agreements concluded by the body; monitoring compliance with legislation in structural units – methodological assistance, verification of the legality of employees' actions; protection of property interests of the community – participation in disputes regarding municipal property, land, budget funds; interaction with supervisory and law enforcement agencies – within the powers of the local government; legal education and formation of legal awareness of the population of the relevant territories. It was concluded that in the process of understanding the concept of the competence of the legal service of a local government body (LSB LSB), a certain procedural and functional chain is formed, operating within the coordinates of local democracy.

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

Постановка проблеми. Для наукового визначення та аналізу компетенції юридичних служб органів місцевого самоврядування (ОМС) 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 ОМС 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 ОМС); 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 ОМС, 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 ОМС, 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.

Стан наукової розробки проблеми. 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. Коломоець, 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.

Метою наукової статті є визначення компетенції юридичних служб органів місцевого самоврядування: адміністративно-правовий аспект.

Виклад основного матеріалу. Попри відсутність прямої дії, поширення норм 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» (далі – Положення № 1040) [1] на юридичні служби ОМС можна вважати обґрунтованим, оскільки: функції юридичних служб органів виконавчої влади та юридичних підрозділів ОМС 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 ОМС формується переважно на основі аналогії закону, локального регулювання та практичної доцільності. Це 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.

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 [2; 3].

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 служб ОМС, здійснену у дисертції О. О. Кравець [4, 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 ОМС.



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

Юридична служба виконує ключову роль у нормопроєктній 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 ОМС 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 ОМС 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 ОМС.

Таким чином, О. О. Кравець виділяє такі групи повноважень ЮС ОМС, як : представницькі; організаційні та правозахисні; правотворчі; контрольно-експертні [4, 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*;
- *нормотворчі*;
- *представницькі*;
- *контрольно-наглядові*;
- *інформаційно-просвітницькі* [1].

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 [1].

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 [1].

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 [1].

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 [6, с. 233-235; 7].

Задля забезпечення права особи на правовий захист та правову допомогу на ЮОС 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 [8, с. 23-27].

Вбачається, що підвищенню ефективності із здійснення інформаційно-просвітницьких повноважень ЮОС 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].

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 (ЮОС ОМС) формується певний процесуально-функціональний ланцюг, що діє в межах координат локальної демократії.

Висновки. Таким чином, 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 ОМС необхідно віднести: нормопроєктна 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 ОМС, 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 ОМС; правове виховання та формування правової свідомості населення відповідних територій.

Отже, у процесі осмислення поняття компетенції юридичної служби органу місцевого самоврядування (ЮОС ОМС) формується певний процесуально-функціональний ланцюг, що діє в межах координат локальної демократії.

Список використаних джерел:

1. Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 року № 1040. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1040-2008-p#Text>



2. 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>
3. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація: практ. посіб. / Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні –DESPRO”. К. :ТОВ “Софія”, 2012. 120 с.
4. Кравець О.О. Правовий статус юридичної служби органу місцевого самоврядування в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» (081 – Право). – Інститут законодавства Верховної ради України, Київ, 2017; Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, Харків, 2017.
5. 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>
6. 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.
7. Легеза Ю.О. Функції держави як зміст її сутності. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 2. С. 68-75.
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.

