

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2024.4.58>**В. М. Зломинога**аспірант кафедри конституційного та адміністративного права
Запорізького національного університету

ПОНЯТТЯ ТА РОЛЬ ЮРИДИЧНОЇ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті досліджено поняття та роль юридичної служби в органах місцевого самоврядування. Вказано, що 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. 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. 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.

Зроблено висновок, що навіть в умовах війни саме місцеве самоврядування та функціонування юридичної служби органів місцевого самоврядування сприяють формуванню, функціонуванню та вдосконаленню місцевої системи захисту прав і свобод людини і громадянина, завдяки чому формується та висвітлюється в рельєфі одна з найважливіших функцій місцевого самоврядування – захист прав людини.

Ключові слова: юридична служба, децентралізація, органи місцевого самоврядування, розвиток демократії.

Постановка проблеми. 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 [1]. 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 [2]. 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 [3].

Таке ставлення до процесу юридичної служби сходить до давньої історії державно-правових процесів західних країн. 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 [4]. Як вітчизняні, так і зарубіжні дослідники не раз відзначали, що такі високі ідеали і принципи юридичної служби, звичайно ж, в момент їх проголошення були звернені в основному до юридичної служби в органах виконавчої влади [5]. Але з часом ці принципи та ідеали перенеслися і в сферу місцевого самоврядування.

Мета статті – дослідити поняття та роль юридичної служби в органах місцевого самоврядування.

Науково-теоретичним підґрунтям дослідження стали загальнотеоретичні наукові праці, розробки провідних фахівців у галузі конституційного, адміністративного права: 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 та ін..

Виклад основного матеріалу. 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 [6, 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 [7]:

- 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 [8]. Оскільки місцеве самоврядування є невід'ємною складовою демократичного суспільства, яке активно впливає на політичні та соціально-економічні умови розвитку громадянського суспільства, стає вагомим 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 [9].

Україна, на шляху до повної євроінтеграції, останнім часом активно реформує різні сфери суспільного життя, щоб відповідати високим стандартам якості, які є в ЄС, а також Великій Британії, Канаді та США [10] і юридична служба органів місцевого самоврядування не є виключенням.

З огляду на це, можна стверджувати, що реформа децентралізації є однією з основних у контексті реальної демократизації та європейської інтеграції України. Це підтверджують висновки багатьох дослідників, які займаються вивченням та аналізом вітчизняних реформ. Державна політика України у сфері місцевого самоврядування базується насамперед на інтересах мешканців територіальних громад і передбачає кардинальні зміни та системні реформи, децентралізацію влади. Цим пояснюється передача значної частини повноважень, ресурсів і відповідальності від виконавчої гілки влади до органів місцевого самоврядування.

В основі політики лежать положення Європейської хартії місцевого самоврядування та краща світова практика суспільних відносин

у цій сфері. 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.

Зокрема у квітні 2014 року Урядом було затверджено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіального устрою влади. Після цього було затверджено План заходів з реалізації Концепції, що дав старт реформі. Для реалізації положень Концепції та завдань, визначених у Плані заходів, було потрібно, перш за все, внести зміни до Конституції України та розробити пакет нових законодавчих актів. У подальшому було прийнято Розпорядження КМУ від 22 вересня 2016 р. № 688-р та від 26 березня 2024 р. № 270-р. Останнім було затверджено План заходів з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2024-2027 роки.

Доцільно зазначити, що у формально-юридичному сенсі децентралізація – це наявність місцевої обраної влади, яка відрізняється від адміністративної влади держави, здійснення її повноважень і обов'язків в рамках закону, для чого вона має статус місцевого самоврядування (муніципального органу публічної влади) під певним контролем держави. Таким чином, децентралізація невіддільна від ідеї місцевого самоврядування та демократичних засад [11, с. 44].

Як вказують окремі автори, правильно проведена реформа децентралізації передбачає «фактично реалізовану» передачу значної частини владно-адміністративних повноважень від центральних органів виконавчої влади (уряду та його міністерств) до виборних органів місцевого самоврядування (муніципалітетів, територіальних громад тощо) [12]. Крім того, сучасні дослідники зазначають, що незалежно від державного устрою країни (унітарної держави чи федерації) якісне функціонування місцевих органів влади має вирішальне значення для добробуту всієї країни та її громадян. Крім того, 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 [13].

Відповідно до загальноприйнятих у більшості розвинених і демократичних країн світу стандартів і принципів, розподіл трудових функцій залежить від кількох факторів. Наприклад, на це впливають такі елементи, як рівень компетентності працівника, його досвід роботи, рівень освіти, знання іноземних мов, вміння всебічно спілкуватися або володіти специфічними навичками, корисними для суспільства

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

Таким чином, від якості взаємодії цих двох груп осіб у юридичній службі органів місцевого самоврядування залежить, наскільки ефективно місцеві органи влади зможуть ставити відповідні цілі та наскільки ефективно вони зможуть їх реалізовувати. Іншими словами, ключове значення мають питання, пов'язані з правильним відбором службовців для юридичної служби органів місцевого самоврядування. Адже навіть якщо місцеву владу (наприклад, міську владу) очолює компетентний керівник (мер) зі щирими намірами та конкретною програмою рішучих дій, його позитивна діяльність буде нівелюватися за відсутності належної кількості компетентних працівників юридичної служби, які реально реалізовуватимуть свої завдання.

У зв'язку з цим слід зазначити, що у Сполучених Штатах Америки, Канаді, а також у більшості країн Європейського Союзу вже давно існують певні стандарти здійснення адміністративного управління юридичною службою, оскільки саме юридична служба, проводячи свою діяльність для місцевої громади, несе тягар іміджу та відповідальності [14]. Наведене зумовлено тим, що саме в західних демократіях юридична служба для суспільства є досить престижною. Тому можна погодитися з тим, що вона не може бути «заплямована» певними видами злочинів або правопорушень.

Поняття репутації є критично важливим для розвиненої та демократичної країни зі справжнім верховенством права. У зв'язку з цим більшість авторів зазначають, що за останні кілька років західні чиновники можуть постраждати від ще одного додаткового фактора тиску. А саме – це явище, яке авторитетна американська дослідниця соціальних і політичних процесів Енн Епплбаум назвала «новим пуританством» [15]. Його складовою є так звана «культура скасування», яка полягає в тому, що «під тиском соціального резонансу людина опиняється поза соціальними або професійними колами за неприйнятну з точки зору певної групи суспільства поведінку» [16].

Варто вказати, що розвиток наведених тенденцій та практик у світі спочатку вплинув як на приватний бізнес, а також на діячів культурної та розважальної індустрії, але згодом поширився і на державних службовців, а також працівників юридичної служби місцевих органів влади.

Такі тенденції ще не «запозичені» Україною в повній мірі, а тому подібних ситуацій у внутрішньому просторі майже не існує. Разом з тим, з огляду на високу динаміку сучасних подій, а також прийнятий українським суспільством курс євроінтеграції, необхідна повна і беззастережна інтеграція в спільний простір з розвиненими і демократичними країнами західного світу. 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.

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.

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.

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. Передусім це напряму 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 в Україні Указом Президента України від 24 лютого 2022 року всі органи державної влади працюють в особливому режимі. Відповідно до пункту 6 Декрету про обласну та Київську міську державну адміністрацію перед органами місцевого самоврядування покладається завдання щодо формування рад оборони та забезпечення підтримки військового командування у здійсненні заходів, пов'язаних із правовим режимом воєнного стану.

З перших тижнів повномасштабного вторгнення Президент, Уряд та Верховна Рада України були стурбовані ситуацією, що розгортається. Отже, вони спрямовували зусилля на посилення централізованого управління, розширюючи повноваження органів виконавчої влади на місцях і відповідно обмежуючи повноваження органів місцевого самоврядування.

Для цього на період воєнного стану глава держави створив тимчасові спеціальні органи (військові адміністрації) в областях та районах. Мета їх створення – це робота в тандемі з військовим командуванням для забезпечення виконання заходів, пов'язаних з воєнним станом, обороною, цивільним захистом, громадською безпекою і порядком. Ці військові адміністрації утворювалися на базі обласних та районних державних адміністрацій.

Проте роль органів місцевого самоврядування під час війни не можна недооцінювати, вони залишаються важливим механізмом у забезпеченні ефективного функціонування публічної влади та обороноздатності держави. Цю значимість яскраво продемонстрували дії органів місцевого самоврядування у перші дні війни. Перед ними було поставлено завдання створення добровільних формувань територіальних громад відповідно до Закону України «Про основи національного спротиву». Це передбачало встановлення блокпостів, захисних споруд та інших необхідних умов для ефективної роботи добровільних підрозділів.

Висновки. Наразі, на територіях, де не ведуться бойові дії, органи місцевого самоврядування активно долучаються до волонтерської діяльності та надають допомогу Збройним Силам України. Є численні приклади, коли вони самі ініціювали волонтерський рух, а інші активно його підтримували на рівні територіальних громад.

Переважає більшість представників органів місцевого самоврядування залишилися на

своїх місцях та організували життєдіяльність територіальних громад у нових умовах. Тому є всі підстави вважати, що місцеве самоврядування успішно справляється з новими викликами в умовах воєнного стану. Варто додати, що однією з причин злагодженого та оперативного реагування на екстремальні умови є децентралізація та розширення місцевих повноважень, які останніми роками були реалізовані, хоч і не повною мірою.

Важливо наголосити, що навіть в умовах війни саме місцеве самоврядування та функціонування юридичної служби органів місцевого самоврядування сприяють формуванню, функціонуванню та вдосконаленню місцевої системи захисту прав і свобод людини і громадянина, завдяки чому формується та висвітлюється в рельєфі одна з найважливіших функцій місцевого самоврядування – захист прав людини [17, с. 67]. Насамперед це пов'язано з близькістю органів самоврядування до особи, члена територіальної громади, та розумінням ними його потреб, що дає змогу оперативно надавати необхідну допомогу.

У перші дні війни саме органи місцевого самоврядування стали основним центром убезпечення та захисту цивільного населення, що пов'язано з тим, що в різних регіонах країни були різні виклики (від протистоянні агресору до організації заходів направлених на допомогу особам, які шукали притулку в інших країнах). Додаткові функції, які випали на долю місцевої влади в перші дні війни, стосувалися великого напливу внутрішньо переміщених осіб.

Список використаних джерел:

1. Загуменна, Ю., Лазарев 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>
2. Ільницький М. С. Місцеве самоврядування як форма народного волевиявлення. URL: <https://visnyk.univd.edu.ua/index.php/VNUAF/article/view/91/115>
3. Helena Pavlichenko, Mariana Balamush, Yevheniia Berezhna, Olena Syniavska Service in local self-government bodies as a kind of public service from a legal perspective in Ukraine Lex Humana, Petrópolis, v. 14, n. 2, p. 334-345, 2022
4. 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.
5. Кравець О. О. Поняття правової роботи і юридичної служби в органах місцевого самовря-

- дування. Судова апеляція. 2016. № 2 (43). С. 6-23
6. Кириченко Ю.М. Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. 2019. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/f8da00a3-5709-4d75-8db4-b79cef82b92c/content>
 7. Perezhniak, B., Hryshchuk, A., Menso, I., Strukova, K., Nazarko, A. (2021). Local self-government in public and private law: latest experience. *Amazonia Investiga*, 10(41), 211-223. doi:10.34069/AI/2021.41.05.21
 8. Лєгеза Ю.О. Децентралізація податків та зборів як гарантія соціально-економічного розвитку територіальної громади. *Правова позиція*. 2023. № 4 (41). С. 100-103
 9. 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>
 10. Луців І.І. Оптимізація діяльності органів місцевого самоврядування щодо надання публічних послуг. URL: <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/238611/237227>
 11. Калінкін, А. С. Конституційна реформа у сфері децентралізації державної влади: дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Державний заклад вищої освіти «Ужгородський національний університет». Ужгород. 2016.
 12. 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). pp. 29-36.
 13. Hughes, P. Public Service Legislation and Public Service Reform. *Policy Quarterly*. 2019. № 4(15). doi:10.26686/pq.v15i4.5918
 14. Volkova Yu. Фіскальна децентралізація: світовий досвід та шляхи реалізації в Україні *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 2. С. 240-242 DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-2/57>
 15. Ola, R. Chapter 7: Transplanting institutions into local governments. In *Local Administration in Nigeria*. London: Routledge-Cavendish. 2021.
 16. Yuldasheva, F. Definition and Features of the public service. *Journal of Law Research*. 2021. № 10(6). pp. 29–36.
 17. Баймуратов М., Кофман Б. (2022). Військовий конституціоналізм: до питання про ставлення, розуміння та конструювання профільної феноменології через локальну демократію <https://lpnu.ua/sites/default/files/2020/pages/483/konstitucionalizmzbiirnik.pdf>

Zlomynoha V. M. The concept and role of legal service in local government bodies

The article examines the concept and role of the legal service in local self-government bodies. It is indicated that the institution of local self-government is an integral part of a democratic society, since it is this institution that actively influences the political and socio-economic conditions for the development of civil society, becomes an important prerequisite for the creation of a democratic and legal state. In addition, it is advisable to point out that local self-government is an important form of public power in Ukraine, which creates the conditions necessary for bringing the authorities closer to the people, a flexible system of territorial administration adapted to local conditions and features.

The end result of the development of local self-government is the promotion of citizens' initiatives and the development of local democracy. The ability of citizens to elect local authorities within their own community or territorial society is one of the key components of the democratic process. The extreme importance of this aspect is due to the fact that local authorities, elected by citizens within the framework of a fair and transparent electoral process, will serve citizens more conscientiously than the appointed person. At the same time, it should be noted that not only the transparent and democratic electoral process, but also the exercise of power itself has a significant impact on the daily life of society. For example, in most developed and democratic countries of Western Europe and North America, the legal service, both at the national and local levels, is recognized as an honorable and responsible activity.

It is concluded that even in wartime, it is local self-government and the functioning of the legal service of local self-government bodies that contribute to the formation, functioning and improvement of the local system for the protection of human and civil rights and freedoms, due to which one of the most important functions of local self-government is formed and highlighted in the relief - the protection of human rights.

Key words: legal service, decentralization, local self-government bodies, development of democracy.