

**ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ**

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**ІМЕНІ В.Н. КАРАЗИНА**

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису

**КРАВЕЦЬ ОЛЕКСАНДР ОЛЕКСАНДРОВИЧ**

Прим. № 2  
УДК: 342.5

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**ПРАВОВИЙ СТАТУС ЮРИДИЧНОЇ СЛУЖБИ ОРГАНУ**

**МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

081 – Право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидат юридичних наук (доктора філософії)

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

Науковий консультант доктор юридичних наук, професор Баймуратов Михайло Олександрович

**Київ – 2017**

## АНОТАЦІЯ

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.

У дисертації з позицій комплексного наукового аналізу досліджуються і формулюються практичні і теоретичні проблеми заснування, становлення, розвитку та легалізації феномену правової роботи в органах місцевого самоврядування як об'єктивно іманентного інституту локальної демократії в Україні. У дисертації проведено комплексний аналіз теоретико-філософських підходів до розуміння ролі місцевого самоврядування в становленні та розвитку демократичної правової державності, досліджено поняття правової роботи і юридичної служби в органах місцевого самоврядування і роль юридичної служби в реалізації принципів місцевого самоврядування.

У роботі доводиться, що юридична служба в органах місцевого самоврядування відіграє важливу роль в процесі пошуку і створення національної моделі інституцій місцевого самоврядування за допомогою вибору оптимальних форм таких самоорганізації і самоврядування населення, що додають не тільки нове дихання в розвитку державності, але і дають реальний вихід особистому і колективістському потенціалу населення держави з метою усунення багатьох кризових явищ в житті суспільства і держави, формування особистісної та колективної мотивації, додання їм додаткових стимулів для розвитку і вдосконалення.

Обґрунтовується, що виникнення та розвиток в Україні на сучасному етапі інституту місцевого самоврядування є революційною подією на теренах посттоталітарної держави та яскравим свідомством демократизації суспільного та державного життя. Для визначення функціональної ролі місцевого самоврядування у

сучасній демократичній правовій державі розкривається зміст, роль і значення самого феномену місцевого самоврядування з різних методологічних позицій.

Аналізується сутність правової роботи в органах місцевого самоврядування та визначаються дефінітивні характеристики такої діяльності. Акцентується увага на підвищенні значущості правової роботи та ролі юридичної служби в сучасному органі місцевого самоврядування, що пов'язане активними процесами формування публічної самоврядної (муніципальної) влади, децентралізації повноважень публічної влади, набуття громадами більшої самостійності в організаційному, нормативному та матеріально-фінансовому аспектах, зростанням компетенційних повноважень служб органу місцевого самоврядування, вдосконаленням правового статусу в цілому. Доводиться, що правова робота в органах місцевого самоврядування носить універсальний характер. Її фактично можна порівняти з правовою роботою у народному господарстві, яка як вид юридичної діяльності також характеризується універсалізмом.

Викладається позиція, у відповідності до якої, завдяки діяльності юридичної служби в органах місцевого самоврядування формується складний багаторівневий системний комплекс суспільних відносин, що має за мету вирішення великої кількості соціально важливих питань, базується на нормативній основі та пов'язує між собою всіх суб'єктів системи місцевого самоврядування, включаючи членів територіальної громади. У функціональному аспекті, основним завданням юридичної служби органів місцевого самоврядування є організація правової роботи, спрямованої на правильне застосування, неухильне додержання та запобігання порушенням вимог актів законодавства та правових актів органів місцевого самоврядування їх посадовими (службовими) особами під час виконання покладених на них завдань і функціональних обов'язків, а також представлення інтересів органу виконавчої влади, підприємства в судах. Таким чином, вибудовується, формується та проявляється причинно-наслідковий зв'язок між правовою роботою та юридичних служб в органах місцевого самоврядування.

На основі всебічного аналізу чинного законодавства України визначається роль юридичної служби в реалізації принципів місцевого самоврядування і, зокрема,

принципу законності. Реалізація принципу законності є особливо важливою у сфері правозастосування, локальної нормотворчості та іншими суміжними напрямками діяльності органів місцевого самоврядування.

Висвітлено результати аналізу компетенції юридичної служби органу місцевого самоврядування. Для визначення компетенційних повноважень юридичної служби органу місцевого самоврядування пропонується враховувати декілька положень методологічного характеру: правовий статус та компетенція юридичної служби органів місцевого самоврядування в чинному законодавстві України не є визначеними; основною функцією юридичної служби органу місцевого самоврядування є підвищення якості роботи юридичних служб, зокрема щодо проведення юридичної експертизи проектів нормативно-правових актів та їх ґрунтовного редакційного опрацювання; універсальне типове положення про юридичну службу органів місцевого самоврядування на сьогодні відсутнє; повноваження юридичної служби органу місцевого самоврядування є аналогічним положенню про юридичну службу органу виконавчої влади. Висвітлено статичні та динамічні характеристики юридичної служби в органах місцевого самоврядування.

Розкривається, що юридична служба органу місцевого самоврядування пов'язана з правовою діяльністю органів публічного управління, а функції цієї служби мають свої специфічні особливості – вони пов'язані головним чином із застосуванням норм права і вдосконаленням дій юридичного характеру, виконуються в певних формах і певними методами, які вимагають спеціальних правових знань та професійної підготовки в галузі права. Отже, юридична служба органу місцевого самоврядування має самостійні функції, відмінні від функцій інших відділів і служб органу управління, тому вона має й специфічні організаційні та організаційно-правові форми її діяльності.

Викладено внесок юридичної служби у нормотворчу діяльність органу місцевого самоврядування. Зокрема, проаналізовано діяльність юридичної служби на стадії розробки і прийняття статутів територіальних громад, рішень місцевих референдумів, регламентів місцевих рад, рішень рад, розпоряджень сільських, селищних, міських голів, рішень виконавчих комітетів місцевих рад, положень про

постійні комісії відповідної місцевої ради, договори про розмежування предметів відання та повноважень місцевих рад та місцевих органів виконавчої влади. Зазначається, що видання органом місцевого самоврядування нормативно-правових актів є правовою формою управлінської діяльності, а їх подальше застосування спричиняє виникнення конкретного юридичного результату. у формі правових наслідків (зміна соціальної обстановки, виникнення нових правових відносин). Вказується, що муніципальна нормотворчість як один із пріоритетних напрямків діяльності МСВ, за допомогою якого реалізуються його владні повноваження з управління місцевим співтовариством, є важливою і пріоритетною сферою діяльності ЮС ОМСВ.

Досліджено актуальні питання вдосконалення організаційного та правового забезпечення діяльності юридичної служби органу місцевого самоврядування на прикладі її ролі в організації та здійсненні нормотворчої діяльності органу місцевого самоврядування, міжнародного та міжмуніципального співробітництва органу місцевого самоврядування та безоплатної правової допомоги в територіальній громаді. Розкриваються форми договірної роботи юридичної служби органу місцевого самоврядування в межах міжнародного співробітництва з зарубіжними партнерами, розглядаються діяльність органів місцевого самоврядування з підготовки та укладення конкретних видів договорів та організації і легалізації конкретних організаційно-правових форм співробітництва з ними.

Висвітлюється роль юридичної служби в реалізації безоплатної правової допомоги, що здійснюється органами місцевого самоврядування. Робиться висновок про те, що зростання ролі юридичної служби органу місцевого самоврядування у наданні безоплатної первинної правової допомоги детерміновано, по-перше, суто юридичним змістом правових послуг, а, по-друге, тим, що ОМСВ є органами, що є більш наближеними до населення та діють безпосередньо в територіальній громаді.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, компетенція органів місцевого самоврядування, правова робота, юридична служба органу місцевого самоврядування, правовий статус юридичної служби.

### Список публікацій здобувача за темою дисертації

1. Кравець О.О. Роль юридичної служби в реалізації принципів місцевого самоврядування України / О. О. Кравець // Актуальні проблеми політики. – 2001. – Вип. 12. – С. 479 – 484.
2. Кравець О.О. Проблеми організації юридичної служби та правової роботи в органах місцевого самоврядування / О. О. Кравець // Актуальні проблеми держави та права. – 2002. – Вип. 13. – С. 192-199.
3. Кравець О.О. Поняття правової роботи і юридичної служби в органах місцевого самоврядування / О. О. Кравець // Судова апеляція. – 2016. – № 2. – С. 6-23.
4. Кравець О.О. Інститут місцевого самоврядування та його роль і значення в реалізації демократичної, правової державності / О. О. Кравець // Держава і право. – 2016. – № 72. – С.179-197.
5. Кравець О.О. Компетенційні повноваження юридичної служби в органах місцевого самоврядування / О. О. Кравець // Судова апеляція. – 2016. – № 3. – С. 29-45.
6. Кравець О.О. Роль юридичної служби в організації та здійсненні міжнародного та міжмуніципального співробітництва органу місцевого самоврядування / О. О. Кравець // Держава і право. – 2016. – № 73. – С. 197-223.
7. Кравець О.О. Юридична служба в органах місцевого самоврядування: онтологічне обґрунтування необхідності інституціоналізації / О. О. Кравець // «Актуальні проблеми юридичної науки» : Збірник тез Міжнарод. наук. конф. «Шості осінні юридичні читання», (м. Хмельницький, 26-27 жовтня 2007 р.). – Хмельницький.: Вид-во Хмельн. ун-ту управління та права, 2007. – С. 135 -137 (форма участі: очна)
8. Кравець О.О. Роль юридичної служби органів місцевого самоврядування в правовій освіті членів територіальної громади / О. О. Кравець // «Сучасний розвиток державотворення та правотворення в Україні: проблеми теорії та практики»: Збірник матер. I Міжрегіональної конф. студентів, аспірантів і молодих вчених,

(м. Маріуполь, 14 березня 2008 р.). – Маріуполь: МДГУ, 2008. – С.48-49 (форма участі: очна)

### **SUMMARY**

Kravets O. O. The legal status of the legal service of local government in Ukraine. – Qualifying scientific work as the manuscript.

The thesis for a candidate's degree by the specialty 12.00.02 – constitutional law; municipal law (081 - Law). — Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, 2017; V. N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, 2017.

The author of the dissertation from the standpoint of integrated scientific analysis has studied and formulated the practical and theoretical problems of the foundation, formation, development and legalization of the phenomenon of legal work within local self-government agencies as objectively immanent institution of local democracy in Ukraine. The author of the dissertation has accomplished a comprehensive analysis of theoretical and philosophical approaches to understanding the role of the local self-government in the formation and development of democratic legal statehood, has researched the concept of legal work and legal service within the local self-government agencies and the role of the legal service in the realization of the principles of local self-government.

The author of the paper has proved that the legal service within the local self-government agencies plays an important role in the process of seeking and creating the national model of local self-government institutions by choosing the best forms of such self-organization and self-government of the population, which provides not only a new breath in the development of the statehood, but also provide a real output to personal and collectivist potential of the population of the state in order to eliminate many crisis phenomena in the life of society and the state, the formation of personal and collective motivation, providing them with additional incentives for the development and improvement.

It has been substantiated that the formation and development of the institution of local self-government in Ukraine at the present stage is a revolutionary event in the post-totalitarian state and a vivid testimony to the democratization of public and state life. To

determine the functional role of the local self-government in the modern democratic legal state, the author has revealed the content, role and significance of the phenomenon of the local self-government from different methodological positions.

The essence of legal work within local self-government agencies has been analyzed and defining characteristics of such an activity have been determined. The emphasis has been focused on increasing the importance of legal work and the role of the legal service in the modern local self-government agency, which is related to the active processes of the formation of public self-government (municipal) power, decentralization of powers of public authority, the acquisition of greater autonomy by the communities in the organizational, regulatory, logistics and financial aspects, increase of competence powers of services of the local self-government agency, improvement of the legal status in the whole. It has been proved that the legal work within the agencies of local self-government is of universal nature. In fact it can be compared to legal work in the national economy, which is also characterized by universalism, as a form of legal activity.

The author provides the position according to which, a comprehensive multilevel system complex of social relations is formed due to the activity of the legal service within local self-government agencies, which is aimed at solving a large number of socially important issues, is based on a regulatory basis and links all the subjects of the system of local self-government, including members of the territorial community. The main task of the legal service of local self-government agencies within the functional aspect, is the organization of legal work aimed at the correct application, strict observance and prevention of violations of the requirements of legislative acts and legal acts of local self-government agencies by their officials during the performance of their assigned tasks and functional duties, as well as representing the interests of the executive power, enterprises in courts. Thus, the causal link between legal work and legal services within local self-government agencies is established, formed and manifested.

Based on a comprehensive analysis of the current legislation of Ukraine, the author has determined the role of the legal service in the implementation of the principles of the local self-government and, in particular, the the rule of law principle. The implementation



of the rule of law principle is particularly important in the field of law-enforcement, local rule-making and other related activities of the local self-government agencies.

The results of the analysis of the power of the legal service of the local self-government agency have been highlighted. In order to determine the competence powers of the legal service of the local self-government agency it has been suggested to take into account several provisions of the methodological nature: the legal status and competence of the legal service of local self-government agencies in the current legislation of Ukraine are not defined; the main function of the legal service of the local self-government agency is to improve the quality of the work of legal services, in particular, to carry out legal expertise of the drafts of regulatory acts and their thorough editorial work; there is no universal standard provision about the legal service of local self-government agencies; the power of the legal service of the local self-government agency is similar to the provision on the legal service of the executive agency. The static and dynamic characteristics of the legal service within local self-government agencies have been highlighted.

It has been revealed that the legal service of the local self-government agency is connected with the legal activities of public administration agencies, and the functions of this service have their own peculiarities – they are mainly relate to the application of the law norms and the improvement of legal actions, are carried out in certain forms and by certain methods, which require special legal knowledge and professional training in the field of law. Thus, the legal service of the local self-government agency has independent functions, different from the functions of other departments and services of the management agency; therefore, it has specific organizational, organizational and legal forms of its activities.

The contribution of the legal service to the rule-making activity of the local self-government agency has been stated. In particular, the author has analyzed the activity of the legal service at the stage of elaboration and adoption of territorial communities' statutes, decisions of local referendums, regulations of local councils, decisions of the councils, resolutions of village, settlement, city mayors, decisions of executive committees of local councils, provisions on standing commissions of the relevant local council, agreements on delimitation of the objects of the authority of local councils and local

executive agencies. It has been noted that the promulgation of regulatory acts by the local self-government agency is the legal form of management activity, and their subsequent application causes the emergence of a specific legal result in the form of legal consequences (changing the social situation, the emergence of new legal relations). It has been pointed out that municipal rule-making as one of the priority areas of the activity of the local self-government, through which its powers on managing local community are implemented, is an important and priority area for the activities of the legal service of local self-government agencies.

The author has studied the relevant issues of improving the organizational and legal provision of the activities of the legal service of the local self-government agency on the example of its role in the organization and implementation of law-making activities of the local self-government agency, international and inter-municipal cooperation of the local self-government agency and free legal aid in the territorial community. The forms of the contractual work of the legal service of the local self-government agency have been revealed in the framework of international cooperation with foreign partners; the author has considered the activities of the local self-government agencies in the preparation and conclusion of specific types of agreements and the organization and legalization of specific organizational and legal forms of cooperation with them.

The role of the legal service in the realization of free legal aid, carried out by the local self-government agencies has been highlighted. It has been concluded that the growth of the role of the legal service of the local self-government agency in providing free primary legal aid is determined, first of all, by the purely legal content of legal services, and, secondly, by the fact that the LSGA are agencies that are close to the population and act directly within the territorial community.

**Key words:** local self-government, local self-government agencies, power of local self-government agencies, legal work, legal service of the local self-government agency, legal status of the legal service.

**The list of scientific articles published on the thesis topic:**

1. Kravets, O. O. The Role of the Legal Service in Implementing the Principles of the Local Self-Government in Ukraine/ O. O. Kravets // Current issues of politics. – 2001. – Vol. 12. – P. 479 - 484.
2. Kravets, O. O. Problems of the Organization of Legal Service and the Legal Work within Local Self-Government Agencies/ O. O. Kravets // Current problems of state and law. – 2002. – Vol. 13. – P. 192-199.
3. Kravets, O. O. The Concept of Legal Work and Legal Service within Local Self-Government Agencies/ O. O. Kravets // Court appeal. – 2016. – No. 2. – P. 6-23.
4. Kravets, O. O. The Institute of Local Self-Government and Its Role and Significance in the Realization of Democratic, Legal Statehood/ O. O. Kravets // State and Law. – 2016. – No. 72. – P.179-197.
5. Kravets, O. O. Competence Powers of the Legal Service within Local Self-Government Agencies/ O. O. Kravets // Court Appeal. – 2016. – No. 3. – P. 29-45.
6. Kravets, O. O. The Role of the Legal Service in the Organization and Implementation of International and Inter-Municipal Cooperation of the Local Self-Government Agency/ O. O. Kravets // State and Law. – 2016. – No. 73. – P. 197-223.
7. Kravets, O. O. The Legal Service within Local Self-Government Agencies: an Ontological Justification for the Need of the Institutionalization / O. O. Kravets // “Relevant Problems of Legal Science” : Collection of the thesis of the International scientific conference “The Sixth Autumn Legal Readings”, (Khmelnyskyi City, October 26-27, 2007). – Khmelnyskyi : Publishing House of Khmelnysky University of Management and Law, 2007. – P. 135-137 (form of participation: personal).
8. Kravets, O. O. The Role of the Legal Service of the Local Self-Government Agencies within Legal Education of the Members of the Territorial Community/ O. O. Kravets // “Modern development of state building and law-making in Ukraine: problems of the theory and practice”: Collection of the materials of the I Interregional conference of students, post-graduates and young scholars, (Mariupol City, March 14, 2008). – Mariupol: MSHU, 2008. – P.48-49 (form of participation: personal).

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	14
<b>РОЗДІЛ 1. РОЛЬ ЮРИДИЧНОЇ СЛУЖБИ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ УКРАЇНИ</b> .....	22
1.1 Роль і значення інституту місцевого самоврядування в реалізації демократичної правової державності .....	22
1.2 Поняття правової роботи і юридичної служби в органах місцевого самоврядування.....	35
1.3 Роль юридичної служби в реалізації принципів місцевого самоврядування.....	53
Список використаних джерел.....	70
<b>РОЗДІЛ 2. ПИТАННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ЮРИДИЧНОЇ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ</b> .....	78
2.1 Компетенційні повноваження юридичної служби в органах місцевого самоврядування.....	78
2.2 Правовий статус юридичної служби органу місцевого самоврядування.....	96
2.3 Організаційно-правові форми діяльності юридичної служби органу місцевого самоврядування.....	117
Список використаних джерел .....	133
<b>РОЗДІЛ 3. АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЮРИДИЧНОЇ СЛУЖБИ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ</b> ....	143
3.1 Роль юридичної служби в організації та здійсненні нормотворчої діяльності органу місцевого самоврядування .....	143
3.2 Роль юридичної служби в організації та здійсненні міжнародного та міжмуніципального співробітництва органу місцевого самоврядування та безоплатної правової допомоги в територіальній громаді.....	173
Список використаних джерел.....	201
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	212
<b>ДОДАТКИ</b> .....	216

**ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ**

ОМСВ – органи місцевого самоврядування;

МСВ – місцеве самоврядування;

ММС – міжмуніципальне співробітництво;

ЮС – юридична служба;

ЮС ОМСВ – юридична служба органу місцевого самоврядування

## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** В умовах становлення демократичної правової державності об'єктивно посилюються тенденції до децентралізації публічної влади, а це напряду є пов'язаним з активним розвитком інституту місцевого самоврядування (далі: МСВ), що виступає як самоорганізація жителів відповідних територій держави, які об'єднані в територіальні громади, з метою вирішення питань місцевого значення на основі Конституції України та її законів.

Поява інституту локальної демократії на теренах посттоталітарної держави стало воістину революційною подією, бо вперше на конституційному рівні держава визнала як сам територіальний суб'єкт в особі територіальної громади, так й наявність колективних інтересів у такого територіального суб'єкта, що не тільки не співпадають з державними інтересами, але й їм не суперечать. Більш того, закріплення інституту місцевого самоврядування в якості конституційного інституту, по-перше, знаменувала його включення до переліку об'єктів конституційно-правового регулювання і, по-друге, до засад конституційного устрою держави, що означає не тільки особливу значущість для держави суспільних відносин, що виникають, існують, розвиваються та реалізуються у сфері локальної демократії, але й високий рівень їх легалізації і легітимації, що детермінує високі вимоги до дотримання законодавства в сфері діяльності суб'єктного складу місцевого самоврядування і, насамперед, територіальної громади та сформованих нею органів – органів місцевого самоврядування (далі: ОМСВ), а також їх виконавчих органів. Ця вимога актуалізувалась, виходячи з того, що ОМСВ є самостійними в межах власних повноважень.

В цей час така вимога об'єктивується та багатократно посилюється в умовах здійснення реальної децентралізації публічної влади, коли компетентна база та компетенційні повноваження МСВ розростаються та розширюються за рахунок передачі в самоврядні повноваження територіальних громад суттєвої кількості повноважень, що раніше належали органам виконавчої влади. Саме в цих умовах

стає зрозумілою об'єктивізація і актуалізація особливої ролі і значення юридичної служби (далі: ЮС) ОМСВ.

**Стан наукової розробки теми.** Дослідження вітчизняного МСВ ведуться в різних напрямках. Зокрема, становлення та розвиток МСВ вивчають В. Заблоцький, І. Козюра, В. Пархоменко, А. Ткачук та ін. Фінансово-економічні його складові аналізуються в працях Ю. Дехтяренка, В. Кравченка, О. Лебединської та ін. Правові аспекти розглядаються М. Баймуратовим, Ю. Бальцієм, О. Батановим, П. Біленчуком, В. Гробою, В. Кампо, А. Коваленком, М. Корнієнком, В. Кравченком, О. Лазором, М. Орзіх, О. Прієшкіною, М. Пухтинським, О. Сушинським та ін. У політичному контексті МСВ досліджують В. Борденюк, І. Дробот, В. Ковальчук, С. Рябова, С. Саханенко, В. Шарий та ін., його управлінський аспект – П. Ворона, В. Куйбіда, Р. Плющ, П. Покатаєв, В. Толкованов, Ю. Шаров та ін. Територіальний розвиток та управління містом розглядають В. Бабаєв, О. Бобровська, В. Вакуленко, О. Васильєва, І. Дегтярьова, О. Ігнатенко, Т. Кравченко, В. Мамонова, Ю. Молодожен, В. Наконечний, М. Орлатий, В. Удовиченко та ін. Однак такий вузькоспеціальний підхід не дає змогу визначити роль та значення правової роботи в МСВ та її вплив на діяльність його органів та суб'єктів.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертація виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт відділу теорії та практики законотворчої діяльності Інституту законодавства Верховної Ради України у межах науково-дослідної теми «Науково-правове забезпечення законотворчої діяльності» (державний реєстраційний № 0104U006963).

**Мета й завдання дослідження.** Мета дисертації обумовлена актуальністю та ступенем розробленості обраної теми і полягає у дослідженні правового статусу ЮС органу місцевого самоврядування в Україні.

Відповідно до поставленої мети в роботі зосереджується увага на вирішенні таких завдань:

- обґрунтувати роль і значення інституту МСВ в реалізації демократичної правової державності;

- визначити зміст і характеристики категорії «правова робота юридичної служби в органах місцевого самоврядування»;
- розкрити роль юридичної служби в реалізації принципів діяльності органів місцевого самоврядування;
- визначити правовий статус юридичної служби в органах місцевого самоврядування;
- дослідити і проаналізувати компетенційні повноваження юридичної служби в органах місцевого самоврядування;
- дослідити і проаналізувати організаційно-правові форми діяльності юридичної служби в органах місцевого самоврядування
- дослідити актуальні питання вдосконалення діяльності юридичної служби в органах місцевого самоврядування, зокрема, її роль в організації та здійсненні нормотворчої діяльності ОМСВ, а також в організації та здійсненні його міжнародного та міжмуніципального співробітництва та безоплатної правової допомоги в територіальній громаді;

*Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері становлення, розвитку та діяльності юридичної служби в органах місцевого самоврядування України.*

*Предметом дослідження є правовий статус юридичної служби в органах місцевого самоврядування України.*

**Методи дослідження.** Методологічна база дослідження поєднує в собі загальнонаукові та спеціальні наукові концепції, теорії і методи. В якості методологічної бази дослідження використовуються такі методи пізнання, як історичний, методи компаративного аналізу, емпіричного узагальнення, моделювання та абстрагування, діалектичний, системний, комплексний та інші. Так, для пізнання феноменів «правова робота» та «юридична служба» використовується діалектичний метод, що дає змогу розглянути їх як динамічну категорію сучасного муніципального права України, що постійно поповнюється елементами якісно нового змісту, змінюють обсяги та форми свого прояву в історичній ретроспективі під впливом процесів децентралізації публічної влади і правової глобалізації.



Історичний метод використовувався насамперед під час аналізу виникнення ЮС, що була спочатку легалізована державою в якості допоміжного органу виконавчого комітету місцевих рад, а потім поступово зазнала свою теоретико-практичну та нормативно-компетенційну трансформацію. Системний – при аналізі можливостей створення єдиної системи юридичного супроводження і забезпечення діяльності ОМСВ. Методи моделювання та абстрагування – в процесі дослідження правового статусу ЮС ОМСВ в Україні. Широко також використовуються загальногносеологічні прийоми пізнання – індукції, дедукції, аналізу та синтезу, що дозволило вирішити завдання дослідження теоретичної та логічної сутності феномену правової роботи, його місця в реалізації МСВ та допомогло спрогнозувати вирішення актуальних проблем правового статусу ЮС ОМСВ в Україні.

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає в тому, що дана дисертація є першим комплексним науковим дослідженням, у якому обґрунтовано теоретико-правові проблеми становлення, розвитку та легалізації феномену правової роботи в МСВ та правового статусу ЮС ОМСВ як об'єктивно іманентного інституту локальної демократії в Україні, що допоможе виявити закономірності в її розвитку в демократичній правовій державі.

У межах здійсненого дослідження сформульовано низку теоретичних положень і висновків, зокрема:

*уперше:*

- визначено, що ЮС в рамках МСВ відіграє важливу роль в процесі пошуку і створення національної моделі МСВ за допомогою вибору оптимальних форм таких самоорганізації і самоврядування населення, що додають не тільки нове дихання в розвитку державності, але і дають реальний вихід особистому і колективістському потенціалу населення держави з метою усунення багатьох кризових явищ в житті суспільства і держави, формування особистісної та колективної мотивації, додання їм додаткових стимулів для розвитку і вдосконалення;

- доведено, що зростання значимості вивчення питань правової роботи та діяльності ЮС в органах МСВ в сучасних умовах обумовлено активними процесами

формування публічної самоврядної (муніципальної) влади, децентралізації повноважень публічної влади;

- зазначено, що діяльність ОМСВ є вкрай унормованою, тобто такою, що:

а) замикається на регламентації та регулюванні великою кількістю правових норм; б) детермінована об'єктивною необхідністю здійснення контролю з боку ЮС за належним дотриманням і виконанням вказаних правових норм ОМСВ; в) обумовлена необхідністю організації та здійснення контролю належного документообігу; г) пов'язана з участю ЮС ОМСВ в локальній нормотворчості; г') а також з організацією системи правової допомоги членам територіальної громади в системі МСВ; д) обумовлена допомогою в організації системи міжнародних зв'язків, міжнародного співробітництва з іноземними суб'єктами; е) детермінована об'єктивною потребою юридичного супроводження та забезпечення вказаних напрямків діяльності;

- доведено, що завдяки діяльності ЮС в ОМСВ виникає складний багаторівневий системний комплекс суспільних відносин, що має за мету вирішення великої кількості соціально важливих питань, базується на нормативній основі та пов'язує між собою всіх суб'єктів системи місцевого самоврядування, включаючи членів територіальної громади;

- запропоноване більш глибоке визначення правової роботи в МСВ, під якою слід розуміти комплекс заходів правотворчого, правозастосовного, правоохоронного характеру, що спрямовані на створення комунікаційних правових зв'язків між територіальною громадою, органами і іншими суб'єктами МСВ, а також між ними та іншими суб'єктами права;

- визначено, що у онтологічному, телеологічному і функціональному аспектах ЮС виступає в якості своєрідного «правового фільтру», через який проходять всі правовідносини, що виникають в діяльності ОМСВ та які повинні бути оцінені нею як такі, що відповідають принципам МСВ, що закріплюються в Конституції України, в профільному законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законах держави;

*удосконалено:*

- положення про те, що предметами відання ЮС ОМСВ на загальному рівні є ті ж самі сфери діяльності – вони аналогічні предметам відання ОМСВ, тобто тим сферам суспільного життя, де функціонує ОМСВ і де його ЮС через призму своїх телеологічних доміант, задач, організаційних і організаційно-правових форм діяльності, здійснює свої повноваження;

- положення про те, що ЮС пов'язана з правовою діяльністю органів публічного управління, тому її функції мають свої специфічні особливості, що пов'язані головним чином із застосуванням норм права і вдосконаленням дій юридичного характеру, виконуються в певних формах і певними методами, які вимагають спеціальних правових знань та професійної підготовки в галузі права;

- положення про те, що нормотворчість у МСВ відіграє важливу управлінську, інноваційну й одночасно алгоритмічну та моделюючу роль, звідсіля роль ЮС ОМСВ в цьому процесі є важливою і суттєвою;

- положення про те, що муніципальна нормотворчість як один із пріоритетних напрямків діяльності МСВ, за допомогою якого реалізуються його владні повноваження з управління місцевим співтовариством, є важливою і пріоритетною сферою діяльності ЮС ОМСВ, яка сама безпосередньо розробляє або бере активну участь у розробленні проектів нормативно-правових актів з питань функціонування територіальної громади.

*дістало подальшого розвитку:*

- положення, що функції ЮС є усталеними в діяльності ОМСВ, причому вони є детермінованими не тільки багаторічною практикою діяльності цієї важливої інституції та її праксеологічними надбаннями, а й фактично відображають: а) блокові питання щодо правового забезпечення та супроводження належної діяльності ОМСВ в інтересах територіальної громади; б) питання юридичного забезпечення діяльності структурних підрозділів виконавчих органів МСВ; в) у підсумку, питання юридичного забезпечення діяльності представницьких органів МСВ; г) питання стабільного функціонування самої ЮС; г') питання кадрового забезпечення та підвищення кваліфікації фахівців ЮС. Разом з тим, слід мати на

увазі, що коло функцій ЮС ОМСВ не є обмежувальним, тобто таким, що не підлягає розширювальному тлумаченню, більш того, таке розширення функцій відбувається, причому, на законодавчому рівні;

- положення, що у процесі локальної нормотворчості на всіх її рівнях, з урахуванням її процедурно-процесуальної форми, встановлюється парадигма управлінської діяльності ОМСВ в рамках якої повинна діяти їх ЮС, що передбачає застосування трьох видів нормотворчого впровадження – створення нормативно-правового акта, що: встановлює правові норми; змінює правові норми; скасовує правові норми;

- положення, що зростання ролі ЮС ОМСВ у наданні безоплатної первинної правової допомоги детерміновано, по-перше, суто юридичним змістом правових послуг, а, по-друге, тим, що ОМСВ є органами, що є більш наближеними до населення та діють безпосередньо в територіальній громаді.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що здобуті автором результати можуть бути застосовані: *у науково-дослідній діяльності* – галузях конституційного і муніципального права для опанування питань, пов'язаних з функціонуванням сучасної системи місцевого самоврядування, становленням, розвитком і функціонуванням повноцінних територіальних громад та становленням і реалізацією задач і функцій його органів; *у нормопроектній, правотворчій роботі* – як теоретико-методологічна основа розробки проектів законів та нормативно-правових актів, спрямованих на децентралізацію публічної влади та формування компетенційної бази органів місцевого самоврядування в Україні; *у правозастосовній діяльності* – для оптимізації форм, методів і засобів діяльності суб'єктів муніципального та конституційного права, реалізації ними своїх функцій і повноважень; *у навчальному процесі* – при підготовці підручників та посібників, викладання таких навчальних дисциплін, як «Конституційне право України», «Муніципальне право України», «Міжнародне публічне право», «Міжнародне приватне право»; *у процесі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації* – муніципальних службовців, державних службовців, правознавців, при підготовці навчально-методичних матеріалів.

**Апробація результатів дисертації** відбувалась у процесі обговорення концепцій, основних положень та висновків дисертації на засіданнях відділу теорії та практики законотворчої діяльності Інституту законодавства Верховної Ради України, під час проведення конференцій: Міжнародної наукової конференції «Шості осінні юридичні читання», (м. Хмельницький, 26-27 жовтня 2007 р.); І Міжрегіональної конференції студентів, аспірантів і молодих вчених, (м. Маріуполь, 14 березня 2008 р.).

**Апробація результатів дисертації** відбувалась у процесі обговорення концепцій, основних положень та висновків дисертації на засіданнях відділу теорії та практики законотворчої діяльності Інституту законодавства Верховної Ради України, під час проведення конференцій: Міжнародної наукової конференції «Шості осінні юридичні читання», (м. Хмельницький, 26-27 жовтня 2007 р.); І Міжрегіональної конференції студентів, аспірантів і молодих вчених, (м. Маріуполь, 14 березня 2008 р.).

**Публікації.** Основні положення дисертації знайшли відображення у 5 наукових статтях, опублікованих у фахових наукових виданнях, в тому числі й внесених до наукометричної бази Scopus (Польща) і тезах 2 доповідей на наукових конференціях.

**Структура дисертації** зумовлена метою і предметом дослідження. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що включають вісім підрозділів, висновків до розділів, загальних висновків до дисертації, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації – 218 сторінок. Список літератури містить 296 найменувань.

## РОЗДІЛ 1

### РОЛЬ ЮРИДИЧНОЇ СЛУЖБИ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ УКРАЇНИ

#### **1.1 Роль і значення інституту місцевого самоврядування в реалізації демократичної правової державності**

Виникнення та розвиток в Україні інституту місцевого самоврядування є революційною подією на теренах посттоталітарної держави та яскравим свідомством демократизації суспільного та державного життя.

МСВ, з одного боку, є територіальною організацією публічної влади (див. ст. 5 Конституції України [1]), воно визнається і гарантується державою (ст. 7 Конституції України). Однак МСВ є одночасно й правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ст. 140 Конституції України).

Профільний закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року [2], не тільки модифікує, але й суттєво доповнює змістове розуміння МСВ, розширюючи його суб'єктний склад. Так, згідно ч.1 ст. 2 вказаного Закону, МСВ в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади (інтерпретація законодавцем змісту ст.ст. 7 і 140 Конституції України. – Авт.) – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування (до переліку суб'єктів місцевого самоврядування додаються його органи та посадові особи. – Авт.) вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

У ч. 2 ст. 2 вказаного профільного Закону закріплюється положення про те, що МСВ здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад

сіл, селищ, міст (знову розширення та уточнення кола суб'єктів місцевого самоврядування. – Авт.).

Для того, щоб визначити роль інституту місцевого самоврядування у функціонуванні демократичної правової державності, вважаємо за необхідне, дослідити зміст, роль і значення самого феномену місцевого самоврядування для соціуму і держави.

Переконані в тому, що найбільш вдалий системний аналіз вказаних завдань містить програмна стаття одного з засновників національної школи муніципального права, доктора юридичних наук, професора М.О. Баймуратова «Місцеве самоврядування як загальний спадок людської цивілізації та важливий феномен сучасного світового конституціоналізму» [3], в якій автор досліджує феномен локальної демократії з різних позицій, що допомагає не тільки розкрити його правову природу, роль і соціальне призначення, але його роль в рамках сучасного світового конституціоналізму як історії, теорії та практики конституційного будівництва [4], а також як «специфічного політико-правового явища, яке включає в якості структурних складових елементів ідейну доктрину, чинне законодавство і юридичну практику» [5].

Так, вказаний автор розглядає МСВ:

- з сучасних нормативно-праксеологічних позицій – у сучасному світі МСВ виступає як складний і багатоплановий соціальний феномен і правовий інститут, який знайшов своє закріплення в конституціях переважної більшості держав-членів міжнародної спільноти;

- з позицій відносин МСВ з державою – не дивлячись на конституційну легалізацію МСВ, має місце амбівалентний підхід до нього з боку держави, який знаходить свій прояв в наявності постійної дихотомії «централізація – децентралізація» по відношенню до компетенційних повноважень його суб'єктів і органів. Автор зазначає, що сучасні спроби деяких суб'єктів законодавчої ініціативи держав, зокрема інститутів Президента і Уряду, до централізації відмічених повноважень, шляхом внесення змін і доповнень до чинного національного законодавства про МСВ, стимулюють процеси нівелювання місцевої демократії і

призводять до побудови «декоративного», «слухняного» та «позитивно передбаченого» для держави інституту локальної демократії, а у підсумку, до його згортання та ліквідації;

- з позицій впливу МСВ на державну публічну владу – само МСВ, будучи загальною історичною спадщиною людства, в процесі свого розвитку і досвіду у взаєминах з центральною владою придбало настільки важливе значення для громадянського суспільства, що центральна влада, рано чи пізно, але відступає перед його рішучістю функціонувати на території держави в повному і належному обсязі;

- з генетико-історичних позицій – МСВ з'явилося задовго до державності ще в первісному соціумі в рамках первісної общини, поява якої пов'язана з екзистенційними (життєвими) домінантами необхідності колективного існування і функціонування людей перед зовнішніми погрозами. Потім МСВ формується в грецьких містах-полісах, де з'являються перші структуровані елементи і інститути публічної влади (міський парламент, чиновники, глава міста-держави, армія, громадяни тощо), які стають прообразом державних інституцій і, фактично, передвісником державності. Діяльність римських муніципій підсилює колективістські публічні засади і вже в епоху феодалізму з'являється Магдебурзьке право, як класичний прообраз парадигми сучасної локальної демократії. Український досвід самоврядування Запорізької Січі, а також земських та інших установ, в період знаходження України у складі Російської та інших імперій та держав, закріпив МСВ на рівні суспільної самосвідомості і ментальності народу України;

- з позицій феномену «сучасний світовий конституціоналізм» – цей феномен, з погляду його ролі і місця в системі соціальних явищ, органічно корелює з концепцією і телеологічними домінантами локальної демократії. І хоча категорія «сучасний конституціоналізм» володіє відносною самостійністю і є властивою однієї державі, то категорія «сучасний світовий конституціоналізм» транспонує критерії доктрини, законодавства і юридичної практики на глобальний рівень,



перетворюючи їх на мегатренд сучасного розвитку правової демократичної і конституційної державності;

- з позицій значення МСВ в феномені «сучасний конституціоналізм» – вказані ознаки доктрини, законодавства і юридичної практики в своєму структурному аспекті, але тільки інтерпретовані на локальний рівень функціонування соціуму, з урахуванням територіальної дії і загального значення останнього для становлення і функціонування держави, дає нам МСВ, саме воно виступає важливою складовою частиною конституційної доктрини, чинного конституційного законодавства і юридичної практики конкретної держави і у результаті, на глобальному рівні, виступає феноменом сучасного світового конституціоналізму;

- з позицій автономності МСВ в рамках сучасного національного конституціоналізму – тобто і в рамках загальної конституційної доктрини, чинного конституційного законодавства і юридичної практики, бо це обумовлено наявністю в МСВ свого специфічного суб'єктно-об'єктного складу і достатньо широкого круга специфічних соціально-правових відносин. Проте ця специфіка не є антагоністичною загальному елементному складу і змістовному навантаженню конституціоналізму, а органічно його доповнює і розвиває (підтвердженням чому є позиція І. М. Степанова, який, визначаючи великий потенціал конституціоналізму, пропонував розуміти під ним систему уявлень про загальнодемократичні, загальноцивілізаційні політико-правові цінності державно-організованого суспільства [6]);

- з позицій впливу МСВ на формування конституційного простору держави – розглядаючи змістовне навантаження конституціоналізму, а також конституціоналізм з позицій його структурованості (блоковості) в онтологічному розумінні, В.Т. Кабишев і Т.М. Пряхіна, пропонують розуміти під ним верховенство і визначальну роль конституції в правовій системі, пряму дію конституції в конституційній регламентації державного ладу і політичного режиму, конституційне визнання прав і свобод людини, правовий характер взаємин громадянина і держави [7] – таким чином, обидві підходи формують та обкреслюють конституційно-правовий простір, в який входить МСВ в якості основної форми локальної

демократії територіальних співтовариств, і одночасно зумовлюють його глобальний дискурс і кумулятивний потенціал;

- з позицій ролі МСВ в сучасній конституційно-правовій доктрині – вказана доктрина займає важливе місце в генезисі МСВ, тому її системно-телеологічний аналіз щодо останнього, дозволяє не тільки розглядати конституціоналізм як ідейно-теоретичну конструкцію, яка об'єднує ліберальні і соціал-демократичні течії, але і як таке явище, що може бути визнане «ідеальним» для творення і створення конституційного ладу, при якому «суб'єктивні права є більш значущими, ніж державні інтереси» [8];

- з позицій ролі МСВ у сучасній демократичній державності – МСВ є найважливішим елементом конституційного ладу демократичних держав та його соціальна і правова цінність полягають в тому, що воно фактично являє собою той специфічний рівень представницької і виконавчої публічної самоврядної (муніципальної) влади, яка, з одного боку, бере участь в реалізації завдань і функцій держави на локальному рівні управління, а з іншого – реалізує систему специфічних різнорівневих і різних у телеологічному сенсі інтересів жителів відповідних територіальних одиниць, що пов'язані з необхідністю організації стабільної життєдіяльності на локальному рівні соціуму і відрізняються від інтересів держави, але, в той же час, ним не суперечать;

- з позицій ролі МСВ у сучасному міжнародному співтоваристві – держави з традиційно розвиненою демократією достатньо давно визнали переваги МСВ і відвели йому особливе та важливе місце в структурі національного і світового конституціоналізму – воно набуває важливого значення в умовах розвитку сучасного національного і світового конституціоналізму тому, що саме через повноцінне та дієве МСВ може бути реалізованою найбільш важлива ідея існування і функціонування основних принципів демократії, а саме – безпосереднє здійснення влади народом, точніше населенням відповідної території – жителями відповідних адміністративно-територіальних одиниць держави;

- з позицій об'єктного «навантаження» МСВ – на національному рівні на органи МСВ, які найтісніше пов'язані з населенням, була покладена

відповідальність за вирішення практично всіх проблем локального характеру: житлового і комунального господарства, розвитку сфери послуг, екології, створення локальних систем освіти, охорони здоров'я, транспортної інфраструктури тощо. Все це, практично, розвантажило державну владу і дало їй можливість зосередитися на вирішенні питань загальнодержавного значення;

- з позицій *процесуалізації діяльності МСВ та його органів* – вони діють в межах вирішення важливих організаційних і організаційно-правових відносин у системі координат «держава (органи державної публічної влади) – МСВ (органи і суб'єкти локальної демократії) – територіальне громада (сукупність жителів відповідної території держави) – житель (як член територіального співтовариства і суб'єкт, що функціонує на відповідній адміністративно-територіальній одиниці держави)» причому стабільність відносин у вказаній системі координат, зумовлює її існування і має екзистенційне значення для існування не тільки держави як такої, а й для світової спільноти держав;

- з позицій *міжнародного аспекту локальної демократії* – створення системи органів локальної демократії на територіях національних держав в міжнародному аспекті стимулювало розробку в рамках міжнародних міжурядових регіональних організацій, зокрема таких як Рада Європи, цілої низки міжнародних угод. Вони включають принципи і норми щодо конституювання та побудови інституту МСВ на території держав-учасників таких угод. Підписання таких угод, які є угодами рамкового характеру, в першу чергу, Європейської Хартії місцевого самоврядування 1985 р. [9], накладає на держави-учасники міжнародні зобов'язання щодо визнання, легалізації, гарантування, охорони і захисту інституту МСВ на своїх теренах;

- з позицій *міжнародно-правових зобов'язань держави щодо становлення та розвитку МСВ* – контроль за виконанням зобов'язань щодо становлення та розвитку на території держави-учасника міжнародної угоди інституту МСВ здійснюється міжнародною організацією, під егідою якої було підписано угоду, і реалізується в межах механізму конвенційного контролю, який міститься в кожній з угод такого характеру. Об'єктивною причиною створення такого міжнародного механізму є те, що міжнародне співтовариство розглядає МСВ в якості важливого інструменту

побудови демократії на рівні держав і могутнього засобу міждержавної інтеграційної співпраці і об'єднання;

- з позицій *трансформації національної правової системи* – формування МСВ в Україні і на пострадянському просторі виявилось одним з найважчих і суперечливих завдань державного будівництва – на шляху цього процесу стояв і стоїть донині цілий комплекс економічних, фінансових, соціальних, політичних і правових проблем об'єктивного і суб'єктивного характеру. До об'єктивних проблем відносяться такі: тривалий процес переходу до ринкових реформ; хронічна обмеженість прибуткової бази і незбалансованість місцевих бюджетів; розпад існуючої соціальної інфраструктури, яка субсидувалася із коштів державного бюджету, і різке, істотне зниження рівня життя населення; падіння його довіри до будь-яких інститутів влади; нарешті, збереження рудимента радянської системи – повного дублювання повноважень місцевих рад різних рівнів, що веде до виникнення подвійної або конкуруючої компетенції і конфліктів, в які повинні регулярно втручатися органи центральної влади.

До суб'єктивних чинників, які обмежують і істотно стримують процеси розвитку системи МСВ, слід віднести наступні: явну недовіру державних інституцій до МСВ, що призвело до відсутності до цих пір національних моделей його статутарного стану і подальшого розвитку;

- з позицій *необхідності формування національної моделі МСВ* – на формування національної моделі локальної демократії впливають різні доктринальні позиції щодо телеологічного призначення МСВ, його «компетенційного наповнення», що іноді мають достатньо суперечливий, багаторівневий, а часом носять й антагоністичний характер. Такий стан справ обумовлений тим, що представники конституційної і муніципальної доктрин, а також законодавець в даний час розглядають МСВ в якості: одного з фундаментальних принципів конституційного ладу; однієї з форм народовладдя; специфічної підсистеми публічної влади; форми залучення громадян до участі в вирішенні питань місцевого значення; власне права на МСВ; системної організації; різновиду суспільного управління; інституту громадянського суспільства; фундаменту сучасної філософії

прав людини; найважливішого соціально-політичного і соціально правового феномену; важливого конституюючого і інституційного чинника правової державності; суб'єкта міжнародних відносин і такого, що володіє частковою міжнародно-правовою правосуб'єктністю (як квазісуб'єкт міжнародного публічного права. – М.Б.); соціального і територіального простору, де продукуються системні локальні інтереси; соціального простору, де виникають, виявляються, формуються і реалізуються практично всі життєві устремління людини; сфери виникнення і прояву муніципальних прав і свобод особи (людини); сфери реалізації компетенції місцевого самоврядування, його органів, посадових осіб, прав і обов'язків його суб'єктів; сфери реалізації практично всієї системи прав і свобод людини і громадянина; сфери реалізації функцій місцевого самоврядування; сфери реалізації відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування тощо [10]. Така різноманітність підходів, при всьому позитивному відношенні до потенціалу локальної демократії, фактично «блокує» інтеграційну і методологічну складові МСВ і не сприяє становленню муніципального права в якості самостійної галузі національного права держав пострадянського простору і держав, що розвиваються;

- з позицій перспективного розвитку МСВ – на погляд М.О. Баймуратова, повільні процеси становлення сучасної моделі МСВ прямо пов'язані і з суперечливим розвитком процесів децентралізації і деконцентрації державної влади – саме вони при позитивному і перманентному їх нарощуванні, повинні викликати об'єктивні передумови для реальної легалізації і подальшого розвитку МСВ. Більш того, закріплення таких тенденцій в законодавстві України і реалізація їх на практиці стануть свідомством того, що наша держава твердо має намір будувати майбутнє на основі демократії, права і гуманізму. В цьому відношенні представляє інтерес позиція з цього питання президентської влади в державі. У січні в 2005 р. Президент України В.А. Ющенко в своїй інавгураційній промові обкреслив найближчу і стратегічну перспективу розвитку МСВ – будівництво України, як держави самоврядних громад [11]. Наступним Президентом України у червні 2010 р. реорганізовано Фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні в Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні [12] – таким чином було

підкреслено особливе значення місцевого самоврядування в умовах демократичного розвитку держави. Президент П.О. Порошенко розпочав реальну муніципальну реформу, що базується на децентралізації повноважень публічної влади [13];

- з позицій ролі МСВ в системі народовладдя – історичний досвід свідчить, що завдяки саме МСВ демократія перетворюється на справжнє народовладдя, і лише з визнанням і зростанням прав територіальних співтовариств, які є первинними його суб'єктами, конкретнішими і змістовнішими стають політичні і соціально-економічні права громадян, гармонізуються багатобічні відносини між ними і державою, стійкішою, стабільнішою стає сама держава, а влада, що нею реалізується, набуває демократичних і гуманістичних властивостей. Більш того, на тлі стійкості державно-правових і муніципально-правових механізмів, їх взаємодії, розвивається ефективна державність;

- з позицій ролі МСВ в конституційному будівництві – нова Конституція України 1996 р. і прийнятий на її основі Закон України «Про МСВ в Україні» 1997 р. стали якісно новим етапом в історії вітчизняного МСВ – таким чином конституційна правова держава силою своєї законодавчої влади привернула для реалізації своїх телеологічних доміант суспільні об'єднання жителів адміністративно-територіальних одиниць і включила їх у власний механізм. Слід наголосити на тому, що вказані найважливіші нормативно-правові акти створили надійну і належну нормативну базу МСВ в Україні. На її основі територіальні громади отримали гарантоване державою право і реальну можливість під свою відповідальність або під відповідальність органів і посадових осіб МСВ вирішувати в рамках Конституції і законів України питання місцевого значення (ст. 2 Закону України від 21.05.1997 р.) на благо жителів населених пунктів;

- з позицій подальшої перспективи розвитку МСВ в Україні – в сучасний період, в контексті подальшого розвитку і вдосконалення українського і світового конституціоналізму, вирішення питань становлення і організації системи МСВ через проведення муніципальної реформи, компетентної діяльності його суб'єктів і органів, настійно вимагає свого вирішення найскладніший комплекс питань, які безпосередньо пов'язані із становленням громадянського суспільства, здійсненням

режиму парламентаризму, захистом прав і свобод людини і громадянина, і мають виходи на інституційні і структуротворчі процеси існування і функціонування української демократичної державності;

- з позицій ролі МСВ в становленні громадянського суспільства – МСВ грає особливу роль у процесах інституціоналізації громадянського суспільства. У цьому аспекті достатньо важливими представляються висновки В. Ф. Сиренка, який вважає, що «громадянське суспільство – це царство інтересів» і «інтерес – мова громадянського суспільства, найперший засіб спілкування між людьми і разом з тим причина дій, яка спонукає людей» [14]. Його важливу методологічну позицію підтверджує доктринальний погляд Ю. Панейка, який вважає, що «метою самоврядування може бути будь-який інтерес, який виявляється колективом населення даної території» [15]. Отже, джерела самоврядування, у тому числі і місцевого, лежать в рамках громадянського суспільства. В процесі свого становлення і розвитку МСВ, як матеріальна форма реалізації інтересу територіального співтовариства, легалізується державою і стає репродуцентом територіально-особових і територіально-групових, системних індивідуальних і колективних інтересів, які формуються на локальному рівні в процесі становлення, розвитку і взаємодії громадянського суспільства і демократичної правової держави;

- з позицій формування та розвитку правового статусу людини і громадянина – МСВ набуває важливе значення в процесі стимулювання автономії особи, на тлі паралельних процесів розвитку громадянського суспільства і демократичної державності. Причому, вказаний тут трикутник «МСВ – громадянське суспільство – демократична державність» володіє не тільки високим комунікативним потенціалом, але і потенціалом взаємного розвитку – результатом якого є виникнення необхідного компонента ефективної державності і становлення міцної і сильної держави. Тут доречним буде наведення позиції В. О. Затонського, відносно того, що сильна держава – це держава, яка може створити раціональну, внутрішньо узгоджену систему правових норм (право), які стимулювали б ініціативу, активність і самоврядування громадян, підвищували б їх роль в управлінні державою, встановлювали б суспільний контроль над діяльністю органів

державної влади [16]. Крім того, на нашу думку, МСВ напряду впливає на становлення та розвиток правового статусу людини тому, що його простір є «людино центричним», в межах такого простору створюються та функціонують «людино розмірні» об'єкти.

Тому, в контексті розвитку МСВ, на слушну думку М. О. Баймуратова, є вельми продуктивним дослідження в рамках конституційної теорії співвідношення таких понять як «правовий статус особи» і «державна доцільність». Якщо розглядати дані соціально-правові категорії в якості особливих систем, тобто таких, що володіють специфічними ознаками і властивостями регулятивних, то можна констатувати, що вони прямо впливають на міру свободи і об'єктивно спрямовані на стимулювання правомірної, творчої активності людини. Отже, можна прийти до висновку, що наповнити конкретним життєвим змістом конституційні положення про те, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» і «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» (ст. 3 Конституції України), і включити ці тези в теорію і практику сучасного конституціоналізму, можливо тільки у разі відмови від традиційного підходу, що виражається у підпорядкуванні прав і свобод індивіда інтересам суспільства і держави. Це набуває особливо важливого значення для конституювання локальної демократії, тому що, на думку Р. О. Ромашова, загальнодержавні інтереси (власне, «державна доцільність») складаються з сукупності прав і свобод індивідів, які саме створюють державу [17]. Така система, якщо вона є реалізованою на практиці, означає юридичне закріплення поняття суверенітету особи, який на індивідуальному рівні виступає аксіологічною та гносеологічною передумовою МСВ;

- зазначене вище, на наш погляд, дає змогу розглядати *МСВ з позицій створення «соціальної тканини»*, тобто з позицій розбудови соціуму – у соціології, що зайнята в основному виявленням і вивченням шляхів соціальної детермінації, становленням і інтеріоризацією (процес формування внутрішніх структур психіки, що обумовлюється засвоєнням структур і символів зовнішньої соціальної діяльності [18]) норм соціально-значущої поведінки індивідів саме на рівні повсякденності,



тобто в межах де існує та функціонує МСВ, найближче до виділення асоціативних одиниць підходить концепція рольових наборів, що отримала найбільш повний розвиток у роботах Р. К. Мертонна [19] і його численних учнів і послідовників. Концепція рольових наборів виходить з того безперечного факту, що на рівні спостережуваної поведінки індивідів відносини фрагментації та інтеграції соціального цілого постають як якась цілокупність визнаних суспільством і наведених у нормативний стан ролей, кожна з яких утримується в рамках людської розмірності і розподіляється по деякій підмножині індивідів, зайнятих реалізацією в діяльності відповідного фрагмента або відповідної приватної соціально-необхідної функції (шахтар, водій, вчитель, лікар, вчений, адміністратор ...). З цієї точки зору кожен індивід виступає як носій того чи іншого приватного набору з цілокупності соціально-значущих ролей, може бути вивчений і описаний в термінах цього набору як соціально детермінована одиниця, готівковий суб'єкт представлених в наборі видів діяльності;

- з позицій ролі МСВ в інноваційних державно-творчих процесах – у сучасних умовах значно зростає роль МСВ в інноваційних державно-творчих процесах, які відбуваються в державах і на міжнародній арені, бо тут воно виступає в якості одного з основних елементів демократичної державності, заснованої на ідеї парламентаризму. При цьому слід враховувати, що територіальним громадам і сформованим ними органам МСВ об'єктивно властиві зовнішні і деякі внутрішні риси народовладдя і народного представництва і ця особливість розповсюджується і на парламентаризм, в практичному формуванні і реалізації рішень якого, населення територій бере безпосередню участь. Разом з тим, в рамках суспільства і держави МСВ грає роль інтегруючого чинника. Територіальні громади, особливо за умов визнання їх прав державою, стають об'єктивно зацікавленими в її єдності і цілісності, стабільності і передбачуваності здійснення державної влади. Це обумовлюється тим, що тільки в умовах державної організації суспільства цим територіальним співтовариствам (асоціаціям) людей можуть бути гарантовані постійність, розвиток, визнання, пошана, гарантії і захист їх статусу, можливість підтримки на належному рівні соціальних стандартів і правопорядку;

- з позицій ролі МСВ у захисті прав і свобод людини і громадянина – багатогранна роль МСВ виявляється й у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина, бо саме в його рамках на локальному рівні формування і функціонування соціуму йдуть складні і перманентні процеси становлення і активізації громадянської і особової активності кожного з членів співтовариства, випробовуються гіпотетична можливість і рівень їх самодіяльності на рівні мікро-, мезо- і макросоціуму, формується, структурується, функціонує і реалізується їх світогляд. У цих же рамках формується і діє, завдяки муніципальній демократії, локальна система безпеки людини. Її створення має на меті забезпечення реалізації кожним жителем повсякденних потреб існування і функціонування в межах локального соціуму і на рівні держави. Зазначені потреби мають системний вихід на всі групи і рівні прав, свобод і обов'язків людини і громадянина [20];

- з позицій ролі МСВ у вирішенні національно-етнічних проблем – МСВ як феномен сучасного світового конституціоналізму відіграє важливу інтеграційно-моделюючу роль у вирішенні національно-етнічних проблем. В умовах існування багатонаціональної України саме МСВ виступає вірогідною або найбільш прийнятною формою і простором здійснення національно-культурної автономії, тобто воно направлено сприяє використанню по праву національними меншинами своїх культурних традицій, мови, релігії, других національних устремлінь. Не надаючи нікому національних привілеїв, воно, з одного боку ефективного захищає і реалізує права і свободи громадянина і людини, а з іншого – виступає могутнім чинником, який перешкоджає відцентровим тенденціям, здатним викликати роздроблення єдиної держави [21].

- з позицій ролі МСВ в системі публічної влади – згідно ст. 5 Конституції України, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та ОМСВ. Таким чином, закріплюється розподіл публічної влади на дві її гілки: публічну державну владу та публічну самоврядну (муніципальну) владу [22]. Саме в останній МСВ відіграє основну роль, бо саме в її рамках реалізуються інтереси та життєві устремління територіальних громад.

## **1.2 Поняття правової роботи і юридичної служби в органах місцевого самоврядування**

В сучасних умовах, як ніколи раніше, зростає значимість вивчення питань правової роботи та діяльності юридичних служб в органах місцевого самоврядування. Це обумовлено активними процесами формування публічної самоврядної (муніципальної) влади, децентралізації повноважень публічної влади, внаслідок чого МСВ набуває більшої самостійності в організаційному, нормативному та матеріально-фінансовому аспектах, зростають компетенційні повноваження його органів, вдосконалюється правовий статус його суб'єктів.

Нового дихання процес розбудови МСВ та системи його органів набуває завдяки й економічним перетворенням в державі, що спрямовані на підвищення самостійності господарюючих суб'єктів, розвиток малого та середнього підприємництва, підвищення ролі ОМСВ у вказаних процесах, а також у становленні та розвитку нових форм взаємодії ОМСВ та господарюючих суб'єктів, включаючи нові форми державно-приватного партнерства, з метою вирішення питань місцевого значення в інтересах членів територіальних громад. Суттєвою частиною діяльності ОМСВ стає міжнародна діяльність, внаслідок якої між ними та аналогічними суб'єктами зарубіжних держав, а також між ними та іншими зарубіжними суб'єктами цивільного обороту, а також між ними та міжнародними неурядовими організаціями місцевих влад виникають різні форми співробітництва, що регулюються не тільки нормами національного законодавства, але й нормами загального міжнародного права, причому як публічного, так й приватного.

Вказана діяльність є вкрай нормативізованою, бо:

- по-перше, замикається на регламентації та регулюванні великої кількості правових норм, що належать до різних галузей національного законодавства, починаючи від конституційного, і закінчуючи нормами цивільного, трудового, господарського, фінансового, земельного законодавства та нормами інших галузей, а також норм загального міжнародного права;

- по-друге, об'єктивною необхідністю здійснення контролю з боку ЮС за належним дотриманням і виконанням вказаних правових норм ОМСВ;
- по-третє, необхідністю організації та здійснення контролю належного документообігу, що виникає внаслідок діяльності ОМСВ, підготовки та видання ними нормативно-правових актів локального характеру, а також договірної роботи, що є безпосередньою частиною їх діяльності;
- по-четверте, участю ЮС ОМСВ в локальній нормотворчості, тобто в здійсненні нормопроектувальної діяльності, організації підготовки та видання нормативно-правових актів локального характеру, а також організації контролю за їх дотриманням та виконанням;
- по-п'яте, організацією системи правової допомоги членам територіальної громади в системі МСВ;
- по-шосте, допомогою в організації системи міжнародних зв'язків, міжнародного співробітництва з іноземними суб'єктами, а також локальної системи зовнішньоекономічної діяльності;
- по-сьоме, об'єктивною потребою юридичного супроводження та забезпечення вказаних напрямків діяльності.

Звідсіля об'єктивується та актуалізується роль і значення діяльності ЮС в МСВ, яка повинна здійснювати правову роботу щодо дотримання законності та інших принципів місцевого самоврядування в діяльності ОМСВ.

Слід приєднатися до думки Б. І. Пугинського та О. Г. Неверова про те, що про правову роботу написано чимало статей і книг – проте до цих пір не розкрита її сутність, відсутнє єдине розуміння, не показано її місце серед інших напрямків діяльності організацій та установ. Немає належної відповіді на питання про коло осіб, які здійснюють правову роботу, співвідношення категорій «правова робота» та «юридична служба» [23]. Крім того, є чимало інших проблем, які потребують більш глибокого дослідження. Їх невирішеність негативно позначається на ефективності правової регламентації та правового регулювання не тільки діяльності ОМСВ, а й різних і важливих аспектах функціонування територіальної громади, а звідсіля, й суспільства.

У юридичній літературі звертається увага на необхідності розрізняти правову роботу і діяльність ЮС; правову роботу і безпосередньо господарську діяльність, керівництво нею.

Так, на думку одних фахівців, зокрема Т. Є Абової, правова робота полягає в комплексі заходів щодо забезпечення законності, найбільш повного здійснення організацією прав і виконання своїх обов'язків, широкому, використанню правових засобів для вдосконалення господарської діяльності, захисту законних інтересів і прав суб'єктів [24]. Однак, розкриваючи сутність цих заходів, автори, по суті, зводять їх до пріоритету правового регулювання господарської діяльності, яка фактично являє собою зовсім інше явище, ніж правова робота.

Разом з тим, незважаючи на велику літературу, в питаннях визначення поняття і сутності правової роботи – досі немає ясності. Тут є об'єктивно потрібними подальші дослідження. Причому, необхідними є не тільки розробка загальнотеоретичних підходів, але й розробки, що стосуються особливостей правової роботи в різних сферах господарювання.

У контексті загальної концепції правової роботи необхідно дати відповідь на те, чи є діяльність ЮС правовою роботою, чи ні.

Так, М. І. Клеандров зазначає, що в законодавстві, в різних нормативних правових актах, багато з яких сьогодні фактично втратили силу, в діючих офіційних документах, в правозастосовчій практиці, у ЗМІ, та й у побуті використовуються різні терміни: «правова робота», «правова служба», «юридична служба». Нерідко ці терміни застосовуються у взаємно пересічних значеннях. Тим часом їх слід розрізняти [25].

Зокрема, він пропонує розуміти правову роботу як роботу (діяльність) у галузі захисту прав підприємницької структури, забезпечення в ній, в її діяльності законності, зберігання власності, зміцнення дисципліни, договірну роботу і т.д., тобто роботу (діяльність), яку повинні здійснювати як юрисконсульти та інші штатні працівники ЮС підприємства, так й інші фахівці, які залучаються для її ведення. Тобто, тут пропонується акцентувати увагу на профільних напрямках правової діяльності підприємства, що здійснюють саме фахівці-юристи –

юрисконсульт, інші працівники юридичної служби, наймані фахівці (профільний критерій діяльності підприємства, що здійснюється фахівцями-юристами. – Авт.).

Під правовою службою він пропонує розуміти широке коло працівників (в основному штатних) підприємницької структури, що ведуть у ній правову роботу: керівники, фахівці і т.д. (розуміння правової служби в широкому розумінні через розширення суб'єктного фактору. – Авт.).

Під юридичною службою пропонується розуміти вузьке коло професійних працівників юридичного профілю, в основному штатних працівників підприємницької структури, тобто тих, хто безпосередньо здійснює в ній правову роботу. У середній за величиною підприємницькій структурі це штатний юрисконсульт (розуміння правової служби у вузькому розумінні через фаховість її суб'єктного складу. – Авт.).

Таке термінологічне розмежування, на думку М. І. Клеандрова, допомагає з'ясуванню завдань і функцій різних підрозділів і груп фахівців, що здійснюють правову роботу в різних підприємницьких структурах різних галузей економіки, дозволяє визначити обсяг їхніх прав і обов'язків, їх компетенцію, головну сферу докладання їх сил, застосування професійних знань. У той же час в умовах ринкової економіки вибір форм організації і методів ведення правової роботи в значно меншій мірі, ніж ще 20 років тому, детермінований державними приписами, особливо це відноситься до тих підприємницьких структур, у власності яких державна участь не є домінуючою. Необхідно також враховувати, що в даний час правова робота ведеться в тих галузях суспільного життя, які не відносяться до економічної сфери [26].

Таким чином, можна дійти висновку, що вказаний дослідник, вважає використання термінологічного розмежування «правова робота» – «правова служба» – «ЮС» методологічно обґрунтованим і праксеологічно корисним, з метою виокремлення суб'єктного критерію, який в першому випадку використовується у розумінні системи координат всього підприємства, у онтологічному зв'язку з реалізацією профільних завдань правової роботи, у другому – в якості сукупності суб'єктів, що входять до структури, телеологічною домінантою якої є здійснення на

підприємстві правової роботи (широке розуміння правової служби. – Авт.), а в третьому випадку – вузького кола професійних працівників юридичного профілю (юрисконсультів), що безпосередньо здійснюють правову роботу (вузьке розуміння правової служби. – Авт.).

Слід зазначити, що в юридичній літературі наводяться й інші визначення наведених термінів. Наприклад, Б.І. Мінц, ще на початку 1980-х років вважав, що правова робота на підприємстві полягає у формуванні та реалізації (нормативних та індивідуальних) правових актів, забезпеченні прав і законних інтересів підприємства, а також його структурних підрозділів, посадових осіб і громадян [27].

Тобто, указаний фахівець пішов по шляху вироблення та позначення блоків питань, з яких складається правова робота на підприємстві: а) формування та реалізація правових актів (нормативних та індивідуальних); б) забезпечення прав і законних інтересів підприємства, а також його структурних підрозділів, посадових осіб і громадян. Однак, слід наголосити на тому, що у наведеній дефініції є відсутнім суб'єктний склад, що здійснює правову роботу на підприємстві.

Необхідно відмітити достатньо вузький підхід вказаного фахівця до виокремлення блоків правової роботи. В даний час проведення ринкових реформ особливо важливого значення набуває виявлення сутності і методів ведення правової роботи у виробничих, торгових, банківських та інших підприємницьких організаціях, що вже об'єктивно розширює кількість таких блоків. Крім того, проведення правової роботи в органах державної влади і управління, її особливості, надають такій профільній діяльності розширювального значення та підвищують її роль. А здійснення правової роботи в МСВ, як сфері діяльності територіальних громад та сформованих ними органів, з метою вирішення питань місцевого значення в межах Конституції та законів України, фактично змінює парадигму правової роботи в умовах її поширення на широкі верстви населення, додає такій діяльності якісно нового змісту, особливо в умовах муніципальної реформи, що супроводжується децентралізацією повноважень публічної влади і об'єктивним розширенням сфер діяльності ЮС ОМСВ.

Тому вважаємо, що інтенсифікація та розширення фундаментальних і прикладних досліджень правової роботи, що здійснюється відповідними юридичними службами, її зв'язків з іншими напрямками діяльності в сфері місцевого самоврядування, кола провідних її осіб, засобів, що застосовуються при її здійсненні, а також інших аспектів – є завданням першорядної важливості.

Саме в цьому аспекті представляє науковий і праксеологічний інтерес діяльність ЮС в діяльності ОМСВ. На думку І. М. Проценко та В. П. Нагребельного, авторів Юридичної енциклопедії, у загальному розумінні ЮС – це професійна діяльність з практичного застосування законодавства та юридичного обслуговування діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та інших суб'єктів права державних і недержавних секторів економіки країни [28].

Ця дефініція дає можливість виокремити відповідні критеріальні характеристики такої діяльності. Насамперед, вона є:

а) професійною діяльністю (професійний критерій. – Авт.);

б) її цільовою домінантою є практичне застосування законодавства та юридичне обслуговування діяльності широкого кола суб'єктів (телеологічний критерій. – Авт.);

в) суб'єктами, що користуються послугами ЮС є органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та інші суб'єкти права державних і недержавних секторів економіки країни (суб'єктно-адресантний критерій. – Авт.).

Однак, слід зазначити, що професійний критерій в цій дефініції закріплений опосередковано, бо тут немає вказівки на те, хто ж є суб'єктом виконання цієї діяльності.

В цьому контексті представляє інтерес дефініція І. В. Головань щодо визначення сутності правової роботи у сфері господарювання, під якою він розуміє спеціалізовану діяльність особи (осіб), що мають юридичні знання і організаційно-владні повноваження, знаходячись у структурі суб'єкта господарювання, та які



організують реалізацію законодавства, забезпечуючи певний рівень законності у їх діяльності [29].

Таким чином, можна стверджувати, що: а) у якості суб'єктного складу виконання правової роботи виступають фізичні особи, що є фахівцями в юридичній діяльності; б) основною метою такої їх діяльності є реалізація законодавства; в) основним нормативно-інструментальним засобом такої діяльності є забезпечення певного рівня законності у діяльності зазначених фахівців.

Виходячи з соціальної значущості місцевого самоврядування та широкого переліку, фактично, калейдоскопу питань, що вирішуються в його межах, можна стверджувати, що правова робота в органах місцевого самоврядування носить універсальний характер. Її фактично можна порівняти з правовою роботою у народному господарстві, яка як вид юридичної діяльності також характеризується універсалізмом [30].

Тут слушною є позиція В. І. Горевого, який вважає, що «універсалізм правової роботи полягає у тому, що вона охоплює різні сторони діяльності суб'єктів господарювання. Правова робота – особливий, багатоплановий вид діяльності суб'єктів господарювання, спрямований на забезпечення підвищення їхньої ділової активності, розвиток підприємництва та на цій основі підвищення ефективності суспільного виробництва, його соціальну спрямованість, підвищення продуктивності праці та якості роботи за дотримання планової, договірної, трудової дисципліни. Із зазначеного випливає, що коли ми говоримо про універсальний характер правової роботи, то перш за все, маємо на увазі всебічний вплив права на розвиток господарської та соціальної діяльності колективів, адже у цій роботі беруть участь не лише органи управління, а й профспілки, трудові колективи» [31].

Вважаємо, що слід наголосити на тому, що більшість з положень цього доктринального підходу, що носить не тільки гносеологічний але й методологічний характер, а також володіє праксеологічною наповненістю, можуть бути запозиченими для характеристики правової роботи в органах місцевого самоврядування – серед них і її завдання, і її напрямки, але найбільш наближеним, на нашу думку, тут є правовий вплив, що оказує правова робота на колективний

суб'єкт, що по суті є основною онтологічною характеристикою місцевого самоврядування в Україні – бо її первинним суб'єктом виступає територіальна громада що формує ОМСВ (ст. 140 Конституції України). Тому правова робота в територіальній громаді, що здійснюється юридичною службою, фактично є одним з телеологічно спрямованих напрямків управлінської діяльності, що застосовується в межах територіальної громади на локальному рівні функціонування соціуму.

Вважаємо, що з акцентом на завдання правової роботи і її суб'єктний склад (адресат правової роботи. – Авт.) може бути застосованою до розуміння правової роботи в МСВ й доктринальна позиція А. М. Долгополова щодо того, що правова робота у народному господарстві – це нормотворча та правозастосовна діяльність, спрямована на правове забезпечення господарської діяльності та керування нею, пов'язана з питаннями відповідальності, взаємозв'язку ланок господарського механізму, посадових осіб та працівників, що забезпечує зміцнення законності, державної, планової та договірної дисципліни, господарського розрахунку у діяльності підприємств, організацій та установ [32].

Вказаний фахівець, по-перше, позначає: а) основні функціонально-інструментальні напрямки правової роботи – нормотворча та правозастосовна діяльність; б) визначає її телеологічну домінанту – спрямована на правове забезпечення господарської діяльності та керування нею (стосовно місцевого самоврядування – спрямована на правове забезпечення діяльності ОМСВ та керування нею); в) праксеологічні блоки правової роботи: питання відповідальності, взаємозв'язок ланок господарського механізму, посадових осіб та працівників; забезпечення зміцнення законності, державної, планової та договірної дисципліни, господарського розрахунку у діяльності підприємств, організацій та установ (в нашому випадку – питання відповідальності посадових осіб та службовців місцевого самоврядування; взаємозв'язок ланок структури ОМСВ (департаментів, управлінь, відділів тощо), посадових осіб та працівників; забезпечення зміцнення законності, державної, планової та договірної дисципліни, а також господарського розрахунку у діяльності муніципальних підприємств, організацій та установ).

Таким чином, можна констатувати, що завдяки діяльності ЮС в ОМСВ виникає складний багаторівневий системний комплекс суспільних відносин, що має за мету вирішення великої кількості соціально важливих питань, базується на нормативній основі та пов'язує між собою всіх суб'єктів системи місцевого самоврядування, включаючи членів територіальної громади.

Відповідний праксеологічний потенціал у досліджуваному питанні має доктринальна позиція Л. Я. Голембо, який фактично ототожнює правову роботу з діяльністю ЮС підприємства. На користь аргументації щодо цієї проблеми, він досить детально аналізує завдання, функції та компетенцію ЮС, надає рекомендації щодо організації і діяльності її підрозділів [33]. Вважаємо за потрібне підтримати такий підхід й у місцевому самоврядування, що має як прагматичну значимість, так й онтологічне підґрунтя.

Позиція Л. М. Шора, що була оприлюднена ним понад 50 років назад, відносно того, що завданнями ЮС підприємств, установ і організацій є зміцнення законності та підтримання державної дисципліни, попередження порушень у їх діяльності, а також у максимальному сприянні поліпшенню економічних та інших показників їхньої роботи [34], на нашу думку, з сучасних позицій, носить як декларативний, так й однобокий характер.

По-перше, автор вказує на завдання, але не згадує інструментально-функціональні можливості ЮС щодо їх вирішення. По-друге, він не наголошує на тому, що всі основні завдання ЮС реалізуються завдяки її нормотворчій та нормозастосовчій діяльності. По-третє, вважаємо, що наведена автором думка не тільки зводиться до тотожності завдань ЮС із завданнями правової роботи, у ній також наголошується на тісний взаємозв'язок зазначених категорій та виокремлюється визначальна роль ЮС при здійсненні правової роботи – тобто, даний дослідник не відокремлює поняття «правова робота» та «ЮС», таким чином, ототожнюючи їх.

Заради справедливості, слід зазначити, що розуміння не тотожності цих понять сформувався пізніше. Але, великою заслугою автора було те, що він по суті вперше науково узагальнив тодішній досвід роботи ЮС, звернувши увагу на

неприпустимість включення юридичних відділів (бюро) і юрисконсультів в інші служби підприємства (фінансову, збутову, постачальницьку і інші відділи), оскільки ЮС здійснює самостійні функції. Він також підняв питання про правовий статус її робітників, висунув пропозицію про прийняття та закріплення в законодавстві положення, щоб призначення і звільнення юрисконсультів перебувало під контролем вищих органів – це сприяло б зміцненню становища юрисконсульта і поліпшило б його роботу по зміцненню законності. Крім того, була висунута низка пропозицій щодо практичної роботи юрисконсульта – її планування, кодифікації законодавства тощо [35].

Ряд вчених та практиків вважають, що правову роботу не слід ототожнювати з діяльністю ЮС, оскільки правова робота є більш ширшим поняттям. На думку О.Г. Боднарчука, при такому тлумаченні правової роботи суб'єктами її є не лише ЮС, але й інші підрозділи підприємства, адже виконувати приписи закону повинні всі ланки діючого підприємства [36].

Деякі вчені визначають правову роботу дуже стисло, розуміючи під нею елемент управління виробництвом, що полягає у реалізації (використанні, застосуванні, дотриманні) норм права [37]. Слід погодитись в тому, що таке визначення правової роботи не тільки недостатньою мірою розкриває її сутність, а й зводиться лише к алгоритмічним підходам реалізації норм права, за якими є відсутньою широта та багатоаспектність правової роботи.

Разом з тим, слід наголосити на тому, що більшість авторів, які зверталися у свій час до з'ясування питань правової роботи, розуміють її більш широко. Так, колектив авторів під головуванням Ф. О. Ярошенко, розуміє правову роботу як «комплекс заходів, що здійснюється у певних формах щодо забезпечення державної планової дисципліни та законності у господарській діяльності, у керівництві нею та у господарських відносинах підприємств і організацій, щодо забезпечення найбільш повного здійснення їх прав і виконання обов'язків, широкого використання правових засобів для вдосконалення господарської діяльності, захисту законних прав та інтересів підприємств, організацій та громадян» [38].

Позитивними характеристиками такого підходу є наступні – правова робота здійснюється: а) у певних формах, на нашу думку, у відповідних організаційних та організаційно-правових формах (організаційний критерій. – Авт.); б) з метою реалізації кола відповідних завдань: забезпечення державної планової дисципліни, законності у господарській діяльності, у керівництві нею та у господарських відносинах підприємств і організацій, щодо забезпечення найбільш повного здійснення їх прав і виконання обов'язків (тактично-телеологічний критерій. – Авт.); в) за допомогою широкого використання правових засобів (інструментальний критерій. – Авт.); г) для вдосконалення господарської діяльності, захисту законних прав та інтересів підприємств, організацій та громадян (стратегічно-телеологічний критерій. – Авт.); г') має правові наслідки у вигляді нормотворчої діяльності (формалізований критерій. – Авт.).

Доктринальний та прагматичний інтерес викликає позиція авторського колективу монографії «Правовая работа на предприятии» під керівництвом Ю. М. Арістакова [39]. Вони зазначають, що правова робота має забезпечувати дотримання законності, державної, планової дисципліни у господарській діяльності, а також найбільш повне здійснення прав і виконання обов'язків підприємствами, широке використання правових засобів для удосконалення господарської діяльності, захисту інтересів підприємств, установ, організацій та прав і свобод громадян.

В той же час, висловлюючи думки про роль ЮС у здійсненні правової роботи, ці автори зазначають, що правова робота, яку виконує ЮС, має визначену (функціональну. – Авт.) спрямованість. Застосовуючи правові засоби, ЮС здійснює активний вплив на різні сторони діяльності підприємств, установ, організацій, їх підрозділів щодо забезпечення законності [40].

Тобто, авторами зазначається, по-перше, провідна роль ЮС у організації правової роботи на підприємстві, в установі, організації; по-друге, вказується, що її діяльність обмежується тільки сферою забезпечення законності; по-третє, в їх позиції міститься відповідна дихотомія – актуалізується питання відносно того, хто ж здійснює правову роботу на підприємстві крім його ЮС – бо в інших підрозділах підприємства повинні бути в штаті фахівці з юридичною освітою для використання

правових засобів профільного характеру. Слід зазначити, що останнє положення має праксеологічне значення й для ЮС в органах місцевого самоврядування, бо «широке» розуміння правової роботи об'єктивно призводить до необхідності визначення можливості суб'єктів правової роботи, різноманітності форм і методів їх роботи.

В цьому відношенні є інтересною позиція В. І. Чудінова, який підійшов з нової позиції до співвідношення понять «правова робота» та «ЮС». На його думку, головну роль організатора і помічника керівника у здійсненні правової роботи на підприємствах, установах, організаціях, державних інституціях має відігравати ЮС, яка з допоміжного консультативного підрозділу повинна стати однією з важливих служб суб'єктів господарювання і державних органів та покликана здійснювати організацію правопорядку у народному господарстві та суспільному житті держави [41].

Вказаний автор, по-перше, побудував процесуальний ланцюжок між діяльністю ЮС та здійсненням правової роботи; по-друге, дав відповідь на питання хто займається правовою роботою на підприємстві; по-третє, вказав на бажаний правовий статус ЮС на підприємстві та необхідність його модернізації (з допоміжного консультативного підрозділу на основну службу. – Авт.); по-четверте, окреслив стратегічні цілі ЮС (організація правопорядку у народному господарстві та суспільному житті держави).

Резюмуючи, слід зробити проміжний висновок про те, що з огляду юридичної літератури, позиції вчених і практиків щодо суб'єктів правової роботи можна умовно поділити на дві позиції. Представники так званого «вузького» розуміння правової роботи зводять її лише до діяльності ЮС. Представники іншої точки зору – «широкого» розуміння правової роботи вважають, що правова робота – це діяльність не лише ЮС, але і відповідних посадових осіб та функціональних підрозділів. Обґрунтовано вважаємо, що «вузьке» розуміння правової роботи сьогодні не відповідає потребам соціальної практики, особливо воно є безперспективним в умовах реформування економіки і створення правової держави.

Вважаємо, що вказані підходи відіграють важливу ідентифікаційну роль і в процесі дослідження правового статусу ЮС в ОМСВ.

Необхідність наявності ЮС в ОМСВ носить об'єктивний характер та не має альтернативи. На думку В.В. Коваленка, на юридичну службу ОМСВ покладається основне навантаження з контролю, організації та методичного забезпечення відносин за участю ОМСВ. За відсутності у структурі ОМСВ юриста чи ЮС, ефективне використання правових форм стає проблематичним, оскільки застосування будь-яких правових форм потребує спеціальної правової підготовки [42].

У функціональному аспекті, основним завданням ЮС ОМСВ є організація правової роботи, спрямованої на правильне застосування, неухильне додержання та запобігання порушенням вимог актів законодавства та правових актів ОМСВ їх посадовими (службовими) особами під час виконання покладених на них завдань і функціональних обов'язків, а також представлення інтересів органу виконавчої влади, підприємства в судах [43].

Таким чином, вибудовується, формується та проявляється причинно-наслідковий зв'язок між правовою роботою та ЮС в ОМСВ.

Цей же автор, досліджуючи адміністративно-правовий статус ЮС, вважає, що вона є структурним елементом організаційної побудови ОМСВ, який має статус функціонально-дорадчого виконавчого підрозділу. Основною функцією юридичних служб є організація правової роботи в органах МСВ, обґрунтоване застосування правових засобів у процесі здійснення законодавчо визначеної компетенції [44]. Вважаємо, що зазначені риси ЮС, хоча й відображають її правовий статус з позицій адміністративного права, в контексті її муніципально-правового статусу потребують свого доповнення, про що й ітиметься в подальших підрозділах дослідження.

Визначаючи основні ознаки ЮС ОМСВ, вказаний вище фахівець звертає увагу на наступне:

1) ЮС становить собою цілісне утворення, яке може мати різну організаційну структуру, назву та є структурним підрозділом ОМСВ (структурна ознака. – Авт.);

2) ЮС забезпечує реалізацію функцій ОМСВ шляхом організації правової роботи в цих органах на підставі закону з метою захисту інтересів територіальної громади (функціональна ознака. – Авт.);

3) ЮС має власний правовий статус, є носієм відповідних повноважень, реалізація яких забезпечує досягнення мети виконавчо-розпорядчої діяльності виконавчих ОМСВ (статутарно-правова ознака. – Авт.);

4) ЮС наділена відповідною оперативною самостійністю, що виражається в її компетенції (оперативно-автономна ознака. – Авт.);

5) пропозиції та зауваження працівників ЮС є обов'язковими для розгляду (ознака обов'язковості. – Авт.);

6) мета створення ЮС полягає у правовому забезпеченні роботи ради та її виконавчих органів на підставі, в межах повноважень і способом, передбаченими Конституцією і законами України (телеологічна ознака. – Авт.);

7) основним завданням ЮС є організація правової роботи, спрямованої на правильне застосування і неухильне дотримання закону та запобігання невиконанню вимог чинного законодавства посадовими особами органами МСВ, здійснення представництва у судах, органах державної влади, правоохоронних, контролюючих органах, підприємствах, установах, організаціях (ознака причинно-наслідкового зв'язку мети та форми діяльності. – Авт.).

На нашу думку, слід виокремити ще деякі ознаки, що можуть суттєво вдосконалити правовий статус ЮС в ОМСВ, наприклад:

1) онтологічну ознаку – ЮС в ОМСВ здійснює процес звірки їх діяльності на відповідність основним принципам МСВ, що є закріпленими в Конституції України, профільному законі та інших законах України;

2) гносеологічну ознаку – ЮС в ОМСВ через нормопроєктування та експертизу проектів актів локальної нормотворчості, на засадах права, допомагає останнім у пошуку соціетальних орієнтирів територіальної громади (політика – економіка – духовна сфера) та видобутку соціетального капіталу її членів через саморозвиток та колективний розвиток особистості;



3) автономну ознаку – ЮС в ОМСВ займає відповідне автономне становище в системі його структур завдяки своєму телеологічному призначенню та специфіці виконання своїх завдань та функцій;

4) комунікаційну ознаку – ЮС в ОМСВ здійснює зв'язок ОМСВ з членами територіальної громади, а також як з іншими суб'єктами, що діють на її території, так і суб'єктами, що знаходяться за її межами на засадах права та з позицій принципу законності;

5) аксіологічний фактор – ЮС в ОМСВ підкреслює цінність локальної демократії в контексті захисту через її інститут та її соціальні можливості прав і свобод людини і громадянина;

6) кадрову ознаку – ЮС в ОМСВ на практиці здійснюється відповідним кадровим составом фахівців-юристів, їх керівників та робітників допоміжного чи адміністративно-технічного персоналу;

7) ознаку повсюдності – ЮС в ОМСВ діє у всіх сферах діяльності ОМСВ з метою належного виконання ними своїх компетенційних повноважень в рамках Конституції України і законів держави;

8) перспективну ознаку – ЮС в ОМСВ приймає активну участь у юридичному забезпеченні та супроводженні їх діяльності в контексті розробки перспективних планів розвитку територіальних громад;

9) планову ознаку – ЮС в ОМСВ здійснюється відповідно поточного та перспективного планування;

10) нормопроектну ознаку – ЮС в ОМСВ є єдиною структурою, що приймає безпосередню й активну участь у нормопроектванні локальної підзаконної нормотворчості, що здійснюють ОМСВ, вона фактично її організує, забезпечує і реалізує;

11) нормотворчу ознаку – ЮС в ОМСВ здійснює підзаконну нормотворчу діяльність, підготовлюючи і видаючи нормативно-правові акти локальної дії;

12) конституюючу ознаку – діяльність ЮС в ОМСВ означає появу суб'єкта, що відповідає за відповідність різних аспектів діяльності зазначених органів положенням Конституції та законів держави;

13) системостворюючу ознаку – ЮС в ОМСВ має стійку тенденцію до створення системи – функціонує та діє не тільки одна структура – ЮС (відділ, управління, департамент), але в найбільш важливих структурах ОМСВ (раді, виконавчому комітеті) створюються посади юрисконсультів, юридичні групи, юридичні служби, що володіють відносною функціональною самостійністю, але організаційно знаходяться у субординаційному підпорядкуванні загальної структури;

14) соціально-дискурсію ознаку – діяльність ЮС в ОМСВ сприймається як діяльність, що спрямована на дотримання справедливості в діяльності ОМСВ;

15) ідеологічну ознаку – ЮС в ОМСВ сприяє втіленню в діяльності останніх ідеології самодіяльності, гуманізму та законності;

16) акмеологічну ознаку – діяльність ЮС в ОМСВ сприяє досягненню більш високого рівня існування людини в межах територіальної громади, досягненню її соціальної зрілості як результату усвідомленої правової поведінки;

17) діяльнісну ознаку – діяльність ЮС в ОМСВ спрямована на виробку нових та вдосконалення усталених форм людської та іншої суб'єктної взаємодії, що веде до позитивних соціальних результатів;

18) управлінську ознаку – діяльність ЮС в ОМСВ представляє собою один з видів екзистенційного управління, процесуально спрямованого на відповідність поведінки керівників і посадових осіб МСВ правовим приписам, шляхом виконання ними відповідних управлінських процедур;

19) моделюючу ознаку – діяльність ЮС в ОМСВ сприяє виробленню управлінських форм, стадій, етапів, процедур, алгоритмів тощо, а також парадигмальних поведінкових установок.

В цьому аспекті слід звернути увагу на дефінітивне визначення профільних понять щодо даного дослідження, що мають за мету відобразити особливості «правової роботи в МСВ», «ЮС в МСВ» і «юридичний супровід діяльності ОМСВ». Таку спробу здійснив вітчизняний дослідник О. В. Слобожан в своєму кандидатському дослідженні [45].

Враховуючи відсутність єдиної термінології щодо визначення цих понять в інших науках, на підставі виокремлення особливостей МСВ як виду публічної влади вказаним вище автором запропоновано авторське тлумачення поняття «правова робота в місцевому самоврядуванні». Під нею він пропонує розуміти комплекс заходів правотворчого, правозастосовного, правоохоронного характеру, що здійснюються органами та посадовими особами МСВ, у тому числі й такими, які спеціально призначені для виконання цієї роботи (юридичними службами), для забезпечення дотримання законності в усіх сферах життєдіяльності територіальної громади, балансу державних та самоврядних інтересів у процесі вирішення питань місцевого значення [46].

Слід зазначити, що наведена дефініція володіє системними характеристиками та високим рівнем узагальнення, бо автор включає до неї:

а) системні блоки діяльності уповноваженого суб'єкта права – комплекс заходів правотворчого, правозастосовного, правоохоронного характеру;

б) суб'єктний склад, що реалізує правову роботу саме в МСВ – органи та посадові особи МСВ, у тому числі й такі, які спеціально призначені для виконання цієї роботи (юридичні служби);

в) телеологічні доміанти правової роботи –забезпечення: 1) дотримання законності в усіх сферах життєдіяльності територіальної громади, 2) балансу державних та самоврядних інтересів;

г) об'єктну складову правової роботи – вирішення питань місцевого значення.

Такий методологічний підхід заслуговує на підтримку, бо він в достатній мірі відображає соціально-правові координати правової роботи в МСВ, але все ж таки, він також володіє відповідними недоліками, а саме:

а) вважаємо, що тут необхідно було зробити наголос на комунікаційних відносинах територіальної громади з сформованими нею органами саме через юридичну службу;

б) в гносеологічному аспекті слід було зробити наголос на ролі правової роботи в підвищенні індивідуальної та колективної правової свідомості та правової культури;

в) в суб'єктно-психологічному контексті слід було б зробити наголос на ролі правової роботи в процесі виробки мотиваційних засад участі жителів відповідних територій в МСВ та діяльності його органів;

г) необхідно було б зробити наголос на ролі правової роботи саме в МСВ на втіленні в життя міжнародних стандартів МСВ шляхом реалізації його принципів, що містяться в національному профільному законодавчому акті, а також в Європейській хартії місцевого самоврядування [47].

Таким чином, можна надати визначенню правової роботи в МСВ комплексний характер. Виходячи з інтерпретації наведених вище позицій, пропонуємо більш глибоке визначення такої специфічної діяльності.

Під правовою роботою в МСВ слід розуміти комплекс заходів правотворчого, правозастосовного, правоохоронного характеру, що спрямовані на створення комунікаційних правових зв'язків між територіальною громадою, органами і іншими суб'єктами МСВ, а також між ними та іншими суб'єктами права, здійснюються на засадах національного права з застосуванням міжнародних правових стандартів муніципальної діяльності, органами та посадовими особами МСВ, у тому числі й такими, які спеціально призначені для виконання цієї роботи (юридичними службами), мають за мету забезпечення дотримання законності в усіх сферах життєдіяльності територіальної громади, балансу державних та самоврядних інтересів у процесі вирішення питань місцевого значення, а також формування активної муніципальної мотивації територіальної громади, високої індивідуальної і колективної правової свідомості її членів.

На основі запропонованої ним дефініції правової роботи в МСВ, В. О. Слобожан також пропонує розглядати поняття «юридична служба ОМСВ» [48]. Він вважає, що така ЮС є специфічним виконавчим органом ради (або його невід'ємною складовою), що є частиною апарату управління, виступає головним організатором правової роботи, здійснює юридичний супровід діяльності ради, її виконавчих органів та посадових осіб МСВ для забезпечення принципів законності та верховенства права в їх діяльності.

Такий підхід є конструктивним з позицій визначення правового статусу ЮС в МСВ. Однак автор характеризує досліджуваний суб'єкт багатьма характеристиками, що фактично є антагоністичними одна одній. Так, наприклад, ЮС є:

- а) специфічним виконавчим органом ради; або
- б) його невід'ємною складовою;
- в) частиною апарату управління;
- г) виступає головним організатором правової роботи (а хто її реалізовує?);
- г') здійснює юридичний супровід (яким чином?);
- д) здійснює юридичний супровід діяльності ради, але обслуговує її виконавчі органи та посадових осіб МСВ (всіх ОМСВ або тільки їх виконавчих органів?).

Звідсіля такий підхід слід визнати невдалим та внутрішньо суперечливим.

Вищезазначене зауваження торкається й нової дефініції «юридичний супровід діяльності ОМСВ», який пропонує В.О. Слобожан. Під таким супроводом він розуміє особливий, багатоаспектний вид діяльності щодо застосування правових засобів для забезпечення законності та запобігання правопорушенням в МСВ. Ми вже зазначали, що в процесі логічного тлумачення авторської дефініції В.О. Слобожана, щодо визначення ЮС ОМСВ, «юридичний супровід діяльності ОМСВ» торкається тільки діяльності ради, що суттєво знецінює значимість такого виду діяльності, що є складовою частиною більш широкого поняття «нормативно-правове забезпечення», яке поширюється на діяльність всіх ОМСВ.

### **1.3. Роль юридичної служби в реалізації принципів місцевого самоврядування**

У онтологічному, телеологічному і функціональному аспектах ЮС виступає в якості своєрідного «правового фільтру», через який проходять всі правовідносини, що виникають в діяльності ОМСВ та які повинні бути оцінені нею як такі, що відповідають принципам МСВ, що закріплюються в Конституції України, в профільному законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року [49] та інших законах нашої держави.

Одним з найважливіших телеологічних принципів МСВ, який ЮС повинна дотримуватись, є принцип законності, що має, безперечно, правовий характер та виникає в сфері як нормозастосування, так й локальної нормотворчості, що здійснюється ОМСВ та його структурними одиницями.

Для того, щоб дослідити роль ЮС у реалізації принципів МСВ, вважаємо за необхідно дослідити не тільки поняття та зміст зазначених принципів та їх роль у становленні оптимальної системи МСВ, а й загальну важливу роль принципів у становленні та розвитку соціально-правових феноменів та явищ.

Системний підхід до вивчення генези терміна «принцип» дає можливість встановити, що праці різних авторів містять до 40 різноманітних дефініцій поняття «принцип». Наприклад, В. М. Дьомін називає їх близько двадцяти. Він визначає принцип як першооснову, підставу, аксіому, постулат, передумову знання, керівну ідею, центральне поняття, ланку, яка зв'язує поняття, відправний пункт пояснення, основоположне теоретичне знання, вираження необхідності закону або явищ, одну з логічних функцій закону, внутрішнє переконання людини і погляд на речі [50].

До сьогодні представниками різних сфер наукового знання в процесі наукового пошуку поняття «принцип» перманентно уточнюється. Вони розглядають його з різних позицій, виділяючи й акцентуючи увагу на найважливіших сутнісних ознаках і характеристиках. Телеологією такої діяльності виступає не стільки простий аналіз даного поняття, скільки спроба виявлення і визначення його характерних ознак, прагнення до їх систематизації. Важливим результатом такого процесу є виділення принципів, відповідних тій або іншій науці.

Отже, ефективним засобом уточнення поняття «принцип» є систематизація його ознак, тобто визначення їх типів і зв'язків між ними. Здійснення такої систематизації, на слушну думку С. В. Малікова, приводить до загального висновку, що до типів ознак поняття «принцип» належать, перш за все, етимологічні, гносеологічні, методологічні, аксіологічні й праксеологічні ознаки [51].

Є загальновідомим, що семантичне значення слова «принцип» (у більшості мов) походить від латинського «*principium*», що означає основу, першооснову [52]. Разом з тим внутрішнє етимологічне наповнення цього слова, що має вихід і на його

етимологію, набагато ширше. Так, у Великому словнику іноземних слів О. М. Булико відмічає три варіанти розуміння слова «принцип»: 1) вже наведений, такий, що має більш загальне й опорне значення – основне, засадне положення будь-якої науки, теорії; 2) варіант, що носить і відрізняється суб'єктивним підходом, – внутрішнє переконання, точка зору людини на будь-що; 3) понятійний варіант, що характеризується об'єктивним ухилом, – основна особливість будови, дії механізму [53].

Вважаємо, що всі три варіанти, які означають статусний, суб'єктивний і об'єктивний підходи до визначення поняття «принцип», певною мірою є методологічно застосовними до всього дослідження, що проводиться, і це буде розкрито в подальших розділах дослідження.

У сучасному науковому пізнанні етимологія слова «принцип» зберігається в опорному, загальноновизнаному розумінні. Важливим прикладом використання в науковому пізнанні етимологічних ознак поняття «принцип» є застосування принципів як підстави створення систем наукового знання: концепцій, теорій, учень і наук. Таким чином, можна стверджувати, що принцип є системоутворюючим, структуроутворюючим фактором, інституційною ознакою і відмінністю наукового знання. Більш того, саме «принцип» будує відповідну систему координат, в якій це знання розташоване та за допомогою якої воно може бути зрозумілим.

Гносеологічний аспект змісту поняття «принцип» полягає в тому, що в історичній ретроспективі воно виникло для усвідомлення підстав створення систем наукового знання. Мудреці протягом багатьох століть шукали певні поняття, які б можна було позначити і покласти в основу побудови наукового знання щодо навколишніх предметів і явищ, які відбуваються в природі. Таким інструментарієм наукового пізнання стали принципи, що істотно полегшують цей процес, виражають квінтесенцію підходів до пізнання дійсності, що оточує людину.

У методологічному аспекті зміст поняття «принцип» характеризується тим, що це поняття відображає роль принципів як концептів, моделей розвитку наукового пізнання. Стосовно визначення методології науки в традиційному розумінні, як учення про методи і процедури наукової діяльності, принципи носять

статичний характер і виступають як один із основних елементів загальної теорії пізнання та особливо теорії наукового пізнання (епістемології) і філософії науки. При розумінні методології в прикладному аспекті як системи (комплексу, взаємозв'язаної сукупності) принципів і підходів дослідницької діяльності, на які спирається дослідник (учений) під час отримання і розробки знань у рамках конкретної науки [54], принципи набувають динамічного, функціонального, прогностичного характеру. Тут вони сприяють активізації і просуванню наукового пошуку, при цьому не тільки видозмінюючись, розширюючись, переходячи на вищий рівень узагальнення, але й деталізуючись і конкретизуючись в нових підходах, і формуючи нові принципіальні підходи (принципи) на подальших етапах пізнання істини.

Дійсно, вельми цікавим і важливим для предмету дослідження, що проводиться, уявляється застосування принципів у методології не тільки наукової, але й іншої людської діяльності. Враховуючи досягнення кібернетики, теорії систем, системного аналізу, теорії управління, які можуть бути широко застосовані при побудові загальної методології, А. М. Новиков і Д. О. Новиков визначають методологію як учення про організацію діяльності [55]. Причому вони акцентують увагу на тому, що таке вчення стосується не репродуктивної (відтворної, такої, що копіює), а продуктивної (плідної, у тому числі й інноваційної) діяльності людини [56]. Слід зазначити, що МСВ, крім наявності в ньому цілої низки стереотипів, що детерміновані повсякденністю функціонування соціуму на його локальному рівні, володіє суттєвим інноваційним потенціалом, завдяки багатоб'єктності місцевого життя і перманентній динаміці життєвих устремлінь та інтересів членів територіальної громади, що дає змогу говорити про особливу важливість принципів у становленні, розвитку та вдосконаленні такої важливої форми людської діяльності.

Щодо значення і застосування принципів у такій методології людської діяльності, якою є МСВ, слід зазначити, що самі принципи становлять, по-перше, один із найважливіших елементів, складових самого предмета методології (побудова місцевого життя та локальної демократії на відповідних принципах синергії, а не антагонізму. – Авт.); по-друге, визначають основні підходи до функціональної (діяльнісної) організації людської діяльності (розбудова системи телеологічних



домінант, які треба досягти та реалізувати в процесі колективного існування територіальної громади та її членів – жителів відповідної території. – Авт.). Це досить ярко підтверджується дефініцією методології, що міститься у Філософському словнику, під нею розуміється система принципів і способів організації і побудови теоретичної і практичної діяльності, а також учення про цю систему [57].

Аксіологічний підхід до принципів полягає в розумінні їх як ідеалів і ціннісних орієнтирів наукового пізнання в тому значенні, як у них узагальнено подана телеологічна домінанта, мета пізнання і як вони фіксують напрям розвитку систем наукового знання. Розуміння аксіології як учення про цінності, філософську теорію загальнозначущих принципів, що визначають спрямованість людській діяльності, мотивацію людських вчинків [58], вельми рельєфно позначає особливу значущість принципів як відправної точки початку розумової або практичної діяльності суб'єктів соціуму. Тут слід погодитись з С. В. Маліковим, що у цілому, будучи ціннісним чинником людської цивілізації, принципи лежать в основі «запускаючого механізму» телеологічно вивіреної, усвідомленої людської діяльності, що завжди спирається на визнання якихось етичних, теоретичних, естетичних і інших соціальних цінностей, визначаючи і зумовлюючи її етично-ціннісні й соціально-культурологічні рамки [59]. Таким чином, підкреслюється ціннісна роль принципів саме в МСВ, бо саме воно виступає сферою усвідомленої людської діяльності, де людина, її мікро- (родина, друзі), мезо- (трудові колективи, первинні організації громадських об'єднань, політичних партій тощо) та макроколективи (територіальні громади) реалізують свої життєві устремління та інтереси.

Праксеологічний потенціал принципів міститься не тільки в їх особливій значущості для людської діяльності, але й проявляється в тому, що праксеологія, виступаючи вченням про антропологічну діяльність, фактично базується на певних екзистенціальних (життєво важливих. – Авт.) підходах, утворюючи у філософському аспекті програмно-концептуальний проект [60]. У контексті такого проекту дійсно актуалізується і об'єктивується особлива роль принципів у реалізації людських цінностей у реальному житті й творенні соціальної організації і соціального управління. Таким чином, принципи виступають в якості програмних ідей, що,

виходячи з об'єктивних чинників екзистенції ставляться законодавцем, та повинні бути дотримані та фактично досягнуті в процесі життєдіяльності людей в сфері МСВ.

Цьому контексті є доктринально важливою позиція польського дослідника Т. Котарбінського, який, акцентуючи увагу на такій антропологічній значущості, вважав, що праксеологія в соціумі виступає як «граматика дій», включаючи три співвідношених рівні аналізу: 1) типологію дій і побудову системи категорій (понять); 2) розробку ефективних нормативних систем дії, що дозволяють заглиблювати дану проблематику в конкретно-історичні соціокультурні контексти; 3) критику історії розвитку людських дій з погляду їхніх технічних достоїнств і критику методів, що застосовуються в цих діях у даний час [61].

Систематичний аналіз такої гносеології наочно-об'єктної характеристики зазначених рівнів підтверджує конституюючу роль принципів, як основних засад в організації людської діяльності. На думку С. В. Малікова, ця діяльність здійснюється у вигляді дій:

а) що носять цілеспрямований характер;

б) що мають спочатку систематичний (стереотипний) характер, а потім набувають системного (нормативного) характеру в різних конкретно-історичних умовах;

в) що характеризуються різним технічним супроводом на шляху історичного розвитку цивілізації. Наявність таких принципів організації людської діяльності носить об'єктивний характер, вона історично обумовлена і соціально затребувана [62].

В контексті дослідження, що проводиться, важливе значення має пункт б) наведеної доктринальної позиції, що містить положення про нормативізацію стереотипної діяльності людей в сфері МСВ. Саме з нормативізацією та контролем за її належною реалізацією пов'язана діяльність ЮС ОМСВ – тобто, коли нормативізація поведінки людей санкціонована державою в законодавчих актах або актами локальної нормотворчості на локальному рівні функціонування соціуму та коли проходить повсякденне життя людини в локальному соціумі – саме ЮС повинна не тільки оцінювати «якість» цієї поведінки з правових позицій, а й

забезпечувати та супроводжувати реалізацію правових норм профільного характеру в такому житті.

Сукупність розглянутих вище підходів до оцінки принципів дає можливість визначити їх онтологічне і філософське значення. Уявляється обґрунтованим, що в контексті онтологічної і філософської позицій термін «принцип» трактують значно ширше.

В онтології як ученні про буття як таке, виступаючої разом з гносеологією, антропологією та іншими базовими компонентами філософської системи [63], значення принципів набуває всеосяжного значення. Це відбувається, зважаючи на:

а) багаторівневу, різнопланову, полісуб'єктну і поліоб'єктну комунікативну взаємодію, лежачу в основі буття людини як такої і буття людини в соціумі (така взаємодія відбувається саме в сфері МСВ в процесі діяльності територіальної громади, її членів, її органів та суб'єктів. –Авт.);

б) інтерпретацію способів буття людини з нефіксованим статусом (у різних життєвих ситуаціях). Фактично принципи в онтології забезпечують фундамент буття і виступають як рамкові правила із здійснення його різних способів (таким чином, з одного боку, в історичній ретроспективі, принципи детерміновані життєвим досвідом людей, де формуються, виникають та апробуються відповідні правила поведінки; а другого – після відповідної легалізації та легітимації принципи передують виникненню таких правил, вони стимулюють їх виникнення та підкріплюють їх стійке існування в умовах повсякденності. – Авт.).

Представники сучасної філософської думки вважають, що принцип – це підстава деякої сукупності фактів або знань, початковий пункт пояснення або керівництва до дій [64]; це особлива форма наукового пізнання, яка забезпечує цілісний зв'язок між фактами, поняттями, законами і теоріями, спрямовуючи процес пізнання і практичного перетворення дійсності [65]. Таким чином, у філософському контексті принципи, особливо у рамках локальної демократії, виступають зв'язуючою ланкою між соціальною практикою та нормативними приписами, між повсякденним життям, що є багатим на фактологічні характеристики та

нормативним поглядом та позицією держави на соціальні відносини, що представляють для неї інтерес та важливість.

У загальній філософії науки, на думку В. А. Канке, теорія містить різноманітні концепти – відносно самостійні структурні компоненти теорії, а саме: поняття, моделі, закони, методи, принципи. При цьому концепт завжди виступає як збагнення множинного за допомогою одного. Так, всього одне поняття дозволяє судити про ознаки багатьох об'єктів. Концепти певним чином супідрядні один із одним. У зв'язку з цим звертає на себе увагу концепт принципу, який надає осмисленості методам, законам, моделям і поняттям [66]. Таким чином, в сфері МСВ, завдяки принципам, із сукупності вказаних концептів вибудовується нормативно-процесуальний ланцюжок, що спрямований на осмислення локального життя, шляхом побудови відповідних поведінкових установок та їх регулювання через норми права.

Причому, принцип – є положенням теорії, що дозволяє інтерпретувати зміст пропозицій, зокрема наукових законів, і всіх інших використовуваних у теорії концептів. Таким чином, саме принцип виступає як своєрідний ключ до їх розуміння і розкриття, а також тлумачення їхнього внутрішнього сенсу, змісту. У концептуальній ієрархії «принципи – методи – закони – моделі – поняття» саме принципи мають основоположне значення. Інтерпретація (тлумачення) змісту понять і законів припускає знання принципів, вона, як висловлюються, контекстуальна їм [67]. Це означає, що принципи задають певний єдиний для всіх пропозицій концептуальний каркас тлумачення їхнього змісту. Найбільш основоположне в теорії – це саме її принципи. Найбільш основоположне в практиці – це дотримання та виконання принципів або хоча би їх формальне дотримання, що дає змогу автоматично розкривати зміст соціальної практики та тлумачити її.

Звідсіля розкривається важлива гносеологічна, конституююча, інституційна, гуманітарна, провісницька, праксеологічна, комунікаційна роль і значення принципів МСВ в організації цілого комплексу соціальних феноменів, що виникають навколо МСВ – як самоорганізації жителів, як територіальної організації

влади, як формуванні відповідного рівня публічної влади – публічної самоврядної (муніципальної) влади, як сфери діяльності ОМСВ тощо.

На доктринальному рівні під принципами МСВ розуміються обумовлені природою МСВ корінні засади (ідеї), що лежать в основі організації та діяльності населення, сформованих ним органів, що самостійно здійснюють управління муніципальними справами [68].

Уявляється, що для визначення політико-правової природи принципів МСВ є методологічно важливим та гносеологічно вірним виявлення їх діалектичного взаємозв'язку з принципами конституційного права, бо по великому рахунку вони й є похідними з принципів конституційного права.

Це детерміноване тим, що у системі права України, що складається з безлічі галузей, конституційне право посідає провідне місце. На думку М. П. Орзіх, яка уявляється вельми продуктивною не тільки в методологічному аспекті, а й з позицій онтології, концептуальна роль конституційного права у становленні національної системи права полягає, перш за все, у тому, що саме навколо нього «обертається» і від нього залежить правове забезпечення реформ [67]. Звідсіля, конституційне право є не тільки однією з профілюючих (первинних) галузей права, але і єдиною в правовій системі фундаментальною галуззю [70].

Аналогічної позиції про стратегічну значущість конституційного права в правовій системі держави дотримується й Ю. О. Тихомиров, який вважає, що «саме через призму конституційного права можна сприйняти правовий образ держави як цілісного явища» [71].

Основні відмінності конституційного права від інших галузей права, на думку В. Ф. Мелашенка, виявляються в особливостях предмета і методу правового регулювання, соціального призначення і ролі конституційного права, принципів конституційного регулювання, завдань і функцій конституційного права, у наявності конституційної відповідальності [72]. У зазначеному контексті особливу важливість становить не тільки інституційно-правова, але й структурно-функціональна архітектоніка предмета конституційного регулювання. Так, на думку Ю. М. Тодики, інституційна особливість цього предмета полягає в тому, що під ним розуміється

блок суспільних відносин, наявних у всіх сферах життєдіяльності суспільства: політичній, економічній, соціальній, духовній [73]. Важливість структурно-функціональної архітекτονіки предмету конституційного регулювання бачиться в доктринальній позиції О. О. Кутафіна, про те, що саме цей блок відносин утворює як би «фундамент» всієї будівлі складної системи соціальних зв'язків, що підлягають правовій дії [74].

У цьому аспекті дуже важливою, причому саме з онтологічних позицій, представляється думка С. В. Малікова, що тільки конституційно-правові приписи покликані й повинні регулювати та охороняти найважливіші, сутнісні відносини, що виникають у процесі відносин (макровідносин. – Авт.) між суспільством, державою й особою [75], здійснення «двох рівнів публічної влади держави і самоврядування» [76], «державної і публічно-самоврядної влади» та їх відносин із громадянським суспільством і населенням країни [77].

Крім того, слід враховувати, що тільки зазначені відносини іманентно характеризуються і мають системоутворюючі властивості, вони здатні «на основі взаємодії публічної державної і публічної самоврядної (муніципальної) влади» [78] інтегрувати соціальні зв'язки в цілісне суспільство, що структурується і функціонує на основі державної організації.

Отже, слід погодитися з М. П. Орзіх у тому, що конституційне право виконує інтеграційну функцію відносно інших галузей права (саме внаслідок своєї принципо-генетичної природи та принципо-містимого потенціалу і наповнюваності. – Авт.), які, у свою чергу, не інтегрують, а диференціюють правовий матеріал [79].

Підтвердженням цієї авторської позиції є думка О. В. Скрипнюка, який вважає, що принципи конституційного права є основою, ідеологічною серцевиною всіх явищ конституційного буття [80].

Виходячи з цих засадничих позицій, можна визначити принципи МСВ як вихідні начала, що покладені в основу організації і функціонування МСВ та які визначають його властивості, риси та ознаки [81].

Становить інтерес дефініція принципів МСВ, яку запропонував фахівець-муніципаліст І. В. Граф, котрий вважає, що профільні принципи – це обумовлені правовою природою МСВ науково обґрунтовані й закріплені в праві корінні засади й ідеї, що лежать в основі організації і діяльності населення, формованих ним органів, з метою вирішення питань місцевого значення на території муніципального утворення [82].

Слід зазначити, що аналіз такого доктринального підходу, по-перше, демонструє нам його системність; а, по-друге, розгорнуту характеристику принципів МСВ, а саме: а) правову природу МСВ через *онтологічний критерій*; б) їх визначення як науково обґрунтованих засад й ідеї через *доктринальний критерій*; в) їх закріплення в праві через *нормативний критерій*; г) їх корінний характер через *гносеологічний критерій*; г') їх місце як засад й ідей, що лежать в основі організації і практичної діяльності відповідних суб'єктів, що входять у систему МСВ через *праксеологічний критерій*; д) їх роль у зв'язуванні всіх суб'єктів МСВ законом та з метою вирішення питань місцевого значення через *комунікативний критерій*; е) визнання первинної ролі населення і сформованих ним ОМСВ через *суб'єктний критерій*; є) визнання вирішення питань місцевого значення через *об'єктний критерій*; ж) через вказівку на територію муніципального утворення, стосовно України – територія, на якій функціонує територіальна громада (ст. 140 чинної Конституції України) через *територіальний критерій*; з) через здійснення феномену соціального управління через *управлінський критерій*.

Серед вказаних критеріїв, не зважаючи на їх важливе та по суті конституююче значення, основну роль відіграє нормативний критерій, бо є загальновідомим, що в результаті закріплення принципів МСВ в законодавстві, тобто у нормативно-правових актах, вони стають нормами позитивного права, набуваючи державно-владного характеру. Це досить слушно знайшло своє відображення у доктринальній позиції В. І. Зажицького, який вважає, що «ніякі наукові ідеї, що не отримали закріплення в законі, не можуть вважатися правовими принципами. Вони не можуть регулювати правові дії і правові відносини» [83]. Наукоємність такої позиції підтверджується тим, що правові норми, які закріплюють ці принципи, посідають особливе місце у структурі

конституційного (муніципального) права, будучи основними засадами (принципами) відповідної галузі.

У широкому розумінні принципи МСВ встановлені Конституцією України 1996 року та Європейською хартією місцевого самоврядування 1985 року, а їх деталізацію та конкретизацію здійснено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року (зокрема, стаття 4).

За ступенем узагальнення вказані у ст. 4 принципи можна поділити на дві групи: а) загальні принципи організації та здійснення публічної влади (всіх її форм) в Україні; б) принципи МСВ як специфічної форми публічної влади.

Перша група принципів визначає загальні засади організації одночасно двох форм публічної влади в Україні – державної влади (публічної державної влади) і МСВ (публічної самоврядної /муніципальної/ влади). Вони отримали закріплення в I розділі Конституції України як засади конституційного ладу і деякі з них відтворені в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». До цієї групи відносяться принципи: гуманізму – визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканості і безпеки найвищою соціальною цінністю (ст. 3 Конституції України); народовладдя – визнання народу єдиним джерелом влади в Україні. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та ОМСВ (ч. 1 ст. 5 Конституції України); демократизму (ч. 2 ст. 5 Конституції України); верховенства права (ст. 8 Конституції України); законності – органи державної влади та ОМСВ, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України).

В системі загальних принципів організації та здійснення публічної влади особливо слід підкреслити роль принципу законності та звернути увагу на специфіку його застосування в системі МСВ. Це має безпосередньо відношення до функціонування ЮС в органах МСВ та визначення телеологічних домінант та задач її діяльності. Тут слід наголосити на тому, що МСВ – це влада підзаконна і всі елементи системи МСВ, всі її суб'єкти зобов'язані точно та неухильно дотримуватися вимог закону, інших нормативно-правових актів державної влади.



Відповідно до цього всі акти, що приймаються в системі МСВ мають відповідати вимогам закону. Крім того, всі дії органів та суб'єктів в системі МСВ повинні відповідати нормативно-правовим приписам та здійснюватись в межах тих компетенційних повноважень, що передбачені Конституцією та законодавчими актами держави. Саме така формально-управлінська і практично-управлінська парадигми повинні визначати правовий статус та правове призначення ЮС МСВ та її діяльність в рамках принципу законності.

В той же час, слід мати на увазі, що Конституція України передбачає, що МСВ має власні повноваження і реалізує їх самостійно та незалежно від державної влади. ОМСВ в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території (ч. 1 ст. 144 Конституції України). Таким чином ці локальні акти можуть носити нормативно-правовий характер і в практичному плані важливого значення набуває питання щодо співвідношення їх юридичної сили з юридичною силою актів органів державної влади, зокрема, органів виконавчої влади. Аналіз конституційних положень щодо самостійності та незалежності МСВ дозволяє зробити висновок про пріоритет актів МСВ, що видаються в межах компетенції відповідного ОМСВ, над актами будь-якого органу виконавчої влади. Згідно з Конституцією України рішення ОМСВ зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду лише з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України (ч. 2 ст. 144 Конституції України).

Звідсіля, об'єктивується, актуалізується, розширюється і підвищується роль ЮС та суттєво доповнюється її управлінська парадигма, по-перше, у забезпеченні пріоритету актів МСВ, що видаються в межах компетенції відповідного ОМСВ, над актами будь-якого органу виконавчої влади; по-друге, у організації контролю щодо додержання компетенційних повноважень органами МСВ в процесі розробки та прийняття рішень; по-третє, щодо недопущення прийняття рішень ОМСВ, що не відповідають Конституції чи законам України.

Другу групу становлять принципи, що характеризують організацію та функціонування МСВ як самостійної форми публічної влади. Ці принципи

закріплені в Конституції України та в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Їх, в свою чергу, також можна поділити на дві групи – основні та спеціальні принципи.

Основні принципи здійснюють визначальний вплив у всіх сферах МСВ, в той час як спеціальні притаманні лише окремо взятим сферам МСВ.

Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» до основних відносять такі принципи МСВ: гласність; колегіальність; поєднання місцевих і загальнодержавних інтересів; виборність; правову, організаційну та матеріально-фінансову самостійність територіальних громад та їх органів в межах повноважень, визначених законом; визнання за місцевим самоврядуванням власної компетенції; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державну підтримку та гарантії МСВ; судовий захист прав МСВ; самостійне вирішення територіальною громадою питань місцевого значення.

Кожен з цих принципів, з одного боку, має самостійне значення, з другого – тісно взаємодіє з іншими принципами. В сукупності вони становлять єдину цілісну систему принципів, які визначають організацію та функціонування МСВ в Україні.

Спеціальні принципи МСВ мають досить розгалужену систему. Так, наприклад до спеціальних принципів у сфері місцевих фінансів можна віднести: збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів; фінансування державою витрат, пов'язаних із здійсненням ОМСВ наданих законом повноважень органів виконавчої влади; самостійність місцевих бюджетів; фінансова підтримка МСВ державою тощо.

Представляє науковий та прагматичний інтерес конкретна діяльність ЮС ОМСВ щодо реалізації принципів МСВ. Тут необхідно зазначити наступне:

- принципи МСВ, що розроблені й легалізовані національним законодавцем в Україні, носять програмний характер і спрямовані на реалізацію його загальних стратегічних підходів до становлення, функціонування і розвитку інституту МСВ, становлення правового статусу і реалізації прав і обов'язків його суб'єктів і

компетенції його органів. Слід враховувати, що у процесі функціонування МСВ зазначені принципи не тільки стають своєрідними «індикативними» (рекомендаційними) точками [84] для подальшого розвитку законодавства, але й самі перевіряються на вірогідність і реалізуємість повсякденною практикою;

- такий підхід підтверджується доктринальною позицією В. М. Протасова і Н. В. Протасової, котрі вважають, що завдання правореалізації полягає в ефективному, без усяких відхилень (у режимі законності) переведенні розпоряджень правових норм у правомірну поведінку, максимально повну реалізацію можливостей, наданих правом, і у вичерпному виконанні його вимог – тобто правова норма реалізується тоді, коли вона втілюється у фактичній правомірній поведінці суб'єктів. Однак ці вимоги прямо належать тільки до норм, що надають і зобов'язують, тобто до норм, які безпосередньо регулюють поведінку, хоча вони і складають основний масив юридичних норм. Спеціальні ж (чи спеціалізовані) норми (декларативні, дефінітивні, оперативні /у тому числі й норми-принципи. – Авт./ та ін.) безпосередньо поведінкою не реалізуються: вони здійснюють своє призначення через системні зв'язки з нормами, що надають і зобов'язують, допомагаючи їм у регулюванні (зумовленості, прогнозуванні, програмуванні. – Авт.) поведінки [85];

- реалізація принципів МСВ забезпечується організаційними формами і методами діяльності муніципальних органів [86], тобто практичною діяльністю ОМСВ. Отже, таким чином, об'єктивується контрольна-супроводжувальна роль ЮС в цьому процесі;

- ОМСВ повинні мати певні програмно-цільові настанови в його здійсненні – такими й виступають його принципи, на основі яких розробляється, функціонує, вдосконалюється і розвивається законодавство про локальну демократію. У цьому контексті актуальною є позиція А. А. Сергеева, який зазначає, що «сьогодні в правовій системі... необхідно закріпити механізми, які забезпечать: 1) стійкість і стабільність муніципальної влади; 2) її ефективність (тобто здатність якісно і вчасно виконувати соціальні обов'язки); 3) формування цієї влади шляхом вільного й усвідомленого волевиявлення населення; 4) максимально можливий збіг інтересів

муніципальної влади й інтересів більшості населення; 5) реальну підконтрольність муніципальної влади населенню і неможливість зловживання цією владою на шкоду населенню; 6) інформаційну відкритість дій і рішень муніципальної влади, зрозумілість для населення їхнього змісту» [87]. Якщо, по-перше, транспонувати вказані напрямки на систему принципів МСВ в Україні, то вони або напрямку співпадуть, або їх семантичне тлумачення відтворить зміст вказаних принципів; по-друге, діяльність ЮОС, що буде здійснюватись в контексті реалізації вказаних механізмів, буде як реалізацією принципів МСВ, так й практичним виконанням компетенційних повноважень самої ЮОС в МСВ [88];

- слід звернути увагу на особливості процесу реалізації принципів МСВ в практичній діяльності його органів – їх втілення в життя відбувається в рамках певних закономірностей муніципального врядування, що мають істотні характеристики і впливають з характеру впливу суб'єкта на об'єкт. Тут методологічно важливим є підхід А. О. Васильєва, який вважає, що закономірності, які визначають загальні відносини між об'єктом і суб'єктом (управлінські відносини в широкому розумінні), їх діалектика відіграють важливу роль у теорії муніципального врядування. Ці закономірності формують характер взаємодії суб'єкта й об'єкта врядування, зв'язку між ними [89], здатність цих зв'язків у підсумку забезпечити ефективне досягнення програмно-телеологічних домінант (цілей) розвитку територіальної громади. Якщо ЮОС буде враховувати наведений системний комплекс відносин в своїй діяльності, то вона зможе забезпечити здійснення відносин між об'єктом і суб'єктом муніципального управління в рамках Конституції України та її законодавства;

- для успішного функціонування ЮОС становить прагматичний інтерес виявлення характерних видів таких зв'язків, до яких, на думку С.В. Малікова, можна віднести наступні:

А) відповідність інтересів суб'єкта врядування до інтересів об'єкта врядування, тобто дії першого повинні бути адекватними соціальним законам розвитку другого (збіг інтересів держави, ОМСВ і територіальної громади й адекватне відображення інтересів один одного в рамках МСВ. – С.М.);

Б) цілісність впливу суб'єкта на об'єкт (оптимальна взаємодія суб'єктів і ОМСВ у рамках МСВ. – С.М.);

В) реалізація спільних інтересів через особливі взаємодії; відповідність між рівнем розвитку об'єкта і суб'єкта врядування, їхніх кількісно-якісних характеристик (прояв, структурування і синергізм спільних і комунікативна взаємодія особливих інтересів держави, МСВ, ОМСВ, територіальної громади та її членів. – С.М.);

Г) відповідність носіїв і виразників інтересів об'єкта врядування (див.: Баймуратов М. О.: «...інтереси МСВ не збігаються з державними інтересами, але й не суперечать їм» [90]. – С.М.) [91].

Вказані зв'язки (відносини) відіграють стратегічну роль не тільки для функціонування всього МСВ, а й для успішної діяльності ЮС в ОМСВ, бо їх врахування в її діяльності дасть можливість глибокого розуміння та оптимального організаційного та організаційно-правового забезпечення та супроводження реалізації системних та типізованих відносин в сфері локальної демократії;

- ЮС в ОМСВ слід враховувати, що муніципальному врядуванню властиві свої закономірності, що виражають найбільш істотні, екзистенціально обумовлені закономірності синергійно-локального існування людської популяції і найбільш стійкі зв'язки між явищами і процесами. Тому ці закономірності носять об'єктивно історичний та об'єктивно праксеологічний характер, вони, по-перше, структурують істотні особливості відносин врядування в процесі ординарного функціонування територіальної громади, а, по-друге, детермінують відповідним чином і діяльність її органів, що здійснюється в інтересах територіальної громади. На думку А. О. Васильєва, «вони пронизують всю управлінську діяльність органів муніципального врядування, виявляють себе у всіляких елементах і аспектах врядування: у *принципах* (виділене нами. – Авт.), *механізмі й методах врядування* (виділене нами. – Авт.), *в організаційних структурах ОМСВ* (виділене нами. – Авт.) і ін. аспектах» [92].

Виходячи з постулатів теорії управління й узагальнення існуючої практики врядування територіальними громадами та її органами, можна зазначити, що

принципи МСВ лежать в основі закономірностей муніципального врядування, вони в підсумку виявляються і легалізуються у вигляді організаційних та організаційно-правових форм діяльності ОМСВ, причому як на конституційному, так і на законодавчому рівнях. Тут досить ярко проявляється роль і призначення ЮС, яка призвана фактично втілювати в життя принципи МСВ, контролювати їх дотримання та виконання через організаційні та організаційно-правові форми діяльності ОМСВ, а також забезпечувати їх правове супроводження та забезпечення.

### Список використаних джерел

1. Конституція України 1996 року : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Баймуратов М. О. Місцеве самоврядування як загальний спадок людської цивілізації та важливий феномен сучасного світового конституціоналізму [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cyberleninka.ru/article/n/mestnoe-samoupravlenie-kak-obschee-nasledie-chelovecheskoy-tsilizatsii-i-vazhnyy-fenomen-sovremennogo-mirovogo-konstitutsionalizma#ixzz3fyRLyXUY>
4. Памятники Римского права : Законы XXI таблиц. Институции Гая. Дигесты Юстиниана. – М.: Зерцало, 1997. – С. 46.
5. Ромашов Р. А. Современный конституционализм: вопросы истории и теории. – СПб.: Санкт-Петербургская акад. МВД России, 1998. – С. 5.
6. Степанов И. М. Социалистический конституционализм: сущность, опыт, проблемы // Советское государство и право. – 1987. – № 10. – С. 4.
7. Кабышев В. Т., Пряхина Т. М. Теоретические проблемы российского конституционализма // Вестник Саратовской государственной академии права. – 1995. – № 2. – С. 32.
8. Ромашов Р. А. Современный конституционализм: вопросы истории и теории. – СПб.: Санкт-Петербургская акад. МВД России, 1998. – С. 12.

9. Європейська хартія місцевого самоврядування, м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036)
10. Баймуратов М. М. Місцеве самоврядування як суб'єкт компетенції : до визначення парадигми повноважень // Порівняльно-правові дослідження. – 2008. – № 2. – С. 120.
11. Ми будемо нацією самоврядних громад : з виступу В. Ющенко на Майдані Незалежності в Києві 23 січня 2005 р. в день інавгурації Президента України // Воля-регіон. – 2005. – № 1 (35). – С. 1.
12. Про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні : Указ Президента України від 24 червня 2010 року № 723/2010 [Електронний ресурс]. – Ресурс доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/11962.html>
13. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Закон України (Проект вноситься Президентом України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=51513&pf3](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=51513&pf3)
14. Сиренко В. Ф. Интересы – власть – управление. – К. : Наук. думка, 1991. – С. 16.
15. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. – Мюнхен, 1963. – С. 132.
16. Затонский В. А. Эффективная государственность. – М. : Юристъ, 2006. – С. 142.
17. Ромашов Р. А. Современный конституционализм: вопросы истории и теории. – СПб.: Санкт-Петербургская акад. МВД России, 1998. – С. 13.
18. Арон Р. Этапы развития социологической мысли. – М.: Издат. группа «Прогресс», Политика, 1993. – С. 8.
19. Merton R. K. On Theoretical Sociology. Toronto, 1967; Merton R. K. Sociology of Science. Chicago, 1973.
20. Баймуратов М. О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення // Юридична освіта і правова держава (до 150-річчя юридичного інституту ОДУ) : зб. наук. пр. – Одеса, 1997. – С. 96-97.
21. Кравець О. О. Інститут місцевого самоврядування та його роль і значення в

реалізації демократичної, правової державності // Держава і право. – 2016. – № 72. – С. 197.

22. Баймуратов М. А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине. – Одеса: Юрид. літ., 2003. – 248 с.

23. Пугинский Б. И. Правовая работа : Учебник. – М.: Зерцало-М, 2004. – С. 9.

24. Абова Т. Е. Развитие научных исследований по проблемам правовой работы в народном хозяйстве // Правовая работа в условиях перестройки. – М.: ИГП АН СССР, 1989. – С. 87.

25. Исмаилов Ш. М., Клеандров М. И. Правовое обеспечение Продовольственной программы. – Душанбе: Ирфон, 1983. – С. 180-182.

26. Там само. С. 184.

27. Минц Б. И. Организация правовой работы на предприятии : учеб. пособ. – Свердловск, 1983. – С. 3.

28. 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.

29. Головань І. В. Правова робота у механізмі захисту прав суб'єктів підприємництва: дис... канд. юрид. наук : Спеціальність : 12.00.04 – господарське право; господарсько-процесуальне право. – Д., 2003. – С. 19.

30. Рябов А. А. Организация правовой работы в народном хозяйстве. – Казань: Изд-во Казанского университета, 1988. – С. 6-7.

31. Горевий В. І. Організація юридичної служби на підприємстві : навч. посіб. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2007. – С. 25.

32. Долгополов А. М. Організація юридичної служби на підприємствах : консп. лекц. – К.: МАУП, 2000. – С. 7.

33. Голембо Л. Я. Организация юридической службы на предприятии : учеб. пособ. – Запорожье: Гуманитарный университет «ЗИГМУ», 2001. – С. 23.

34. Шор Л. М. Организация юридической службы на предприятиях и в совнархозах. – М.: «Юрид. литерат.», 1964. – С. 7.



35. Корнеев С. М., Шор Л. М. Организация юридической службы на предприятии и в совнархозе, изд. 2, изд. «Юридическая литература». – М., 1964. – 248 с. : [Рецензия] // Советское государство и право. – 1965. – № 1. – С. 140-141.

36. Боднарчук О. Г. Щодо розмежування понять «правова робота» та «юридична служба» у сфері господарської діяльності // Юридичний вісник. – 2011. – №3 (20). – С. 89.

37. Правова робота на підприємстві [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.curupinsk.just.ks.ua/katalog-poslug-gromadyanam/ponyattya-pravovoyi-roboti-na-pidpriemstvi.html>

38. Ярошенко Ф. О. Організація правової роботи у органах державної податкової служби України: теорія, методологія, практика: монографія / В. С. Цимбалюк, Ф. О. Ярошенко, С. Д. Бушуєв та ін. – Ірпінь: Національна академія ДПС України, 2004. – С. 36.

39. Аристаков Ю. М. Правовая работа на промышленном предприятии / Ю. М. Аристаков, А. Б. Годес, А. В. Маврин, А. Н. Раевский. – 2-е изд., доп. и перераб. – М.: Юрид. лит., 1972. – С. 5-27.

40. Там само.

41. Чудинов В. И. Юридическая служба на предприятии в современных условиях. – М.: Экономика, 1970. – С. 3.

42. Коваленко В. В. Юридична служба органів місцевого самоврядування як суб'єкт підзаконної нормотворчості // Право і безпека. – 2012. – № 3(45). – С. 97.

43. Там само.

44. Коваленко В. В. Організація діяльності юридичної служби органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... к.ю.н. спеціальність : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Х., 2013. – С. 6.

45. Слобожан О. В. Формування та організація діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування України : дис. ... канд. наук з держ. упр. Спеціальність : 25.00.04 – місцеве самоврядування; Укр. акад. держ. упр. при президентові України. – К., 2012. – 259 с.

46. Слобожан О. В. Формування та організація діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування України : Автореферат дис.... канд. наук з держ. управл. Спеціальність : 25.00.04 – місцеве самоврядування; Національна академія державного управління при Президентові України. – К., 2012. – С. 14.

47. Кравець О. О. Поняття правової роботи і юридичної служби в органах місцевого самоврядування // Судова апеляція. – 2016. – № 2. – С. 6-23.

48. Слобожан О. В. Формування та організація діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування України : автореферат дис.... канд. наук з держ. управл. Спеціальність : 25.00.04 – місцеве самоврядування; Національна академія державного управління при Президентові України. – К., 2012. – С. 14.

49. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

50. Демин В. Н. Принцип как форма научного познания. – М. : Изд-во МГУ, 1976. – С. 12.

51. Маліков С.В. Принципи місцевого самоврядування в Україні : дис.... канд. юрид. наук; Спеціальність : 12.00.02. – конституційне право; муніципальне право. – К., 2011. – С. 14-19.

52. Принцип // Большой словарь иностранных слов / сост. А. Ю. Москвин. – М. : ЗАО Центрполиграф, 2005. – С. 538.

53. Принцип // Булыко А. Н. Большой словарь иностранных слов. – М.: Мартин, 2008. – С. 466.

54. Методология науки [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ru.wikipedia.org/wiki>

55. Новиков А. М., Новиков Д. А. Методология. – М.: Синтег, 2007. – С. 20.

56. Там само. С. 21.

57. Принцип // Философский словарь / под ред. М. М. Розенталя. – 3-е изд. – М. : Сов. энцикл., 1983. – С. 234.

58. Абушенко В. Л. Аксиология // Всемирная энциклопедия: Философия / гл. науч. ред. и сост. А. А. Грицанов. – М.: АСТ; Минск: Харвест: Совр. литератор, 2001. – С. 26.

59. Маліков С. В. Принципи місцевого самоврядування в Україні : дис.... канд. юрид. наук. Спеціальність : 12.00.02. – конституційне право; муніципальне право. – К., 2011. – С. 16.
60. Абушенко В. Л. Аксиология // Всемирная энциклопедия: Философия / гл. науч. ред. и сост. А. А. Грицанов. – М.: АСТ; Минск: Харвест: Совр. литератор, 2001. – С. 819.
61. Котарбинский Т. Трактат о хорошей работе. – М. : Наука, 1993. – С. 23.
62. Маліков С. В. Принципи місцевого самоврядування в Україні : дис.... канд. юрид. наук. Спеціальність : 12.00.02. – конституційне право; муніципальне право. – К., 2011. – С. 16-17.
63. Можейко М. А. Онтология // Новейший философский словарь / гл. науч. ред. и сост. А. А. Грицанов. – М.: АСТ; Минск: Харвест: Совр. литератор, 2001. – С. 731.
64. Радионова С. А. Принцип // Всемирная энциклопедия: Философия / гл. науч. ред. и сост. А. А. Грицанов. – М.: АСТ; Минск: Харвест: Совр. литератор, 2001. – С. 824.
65. Демин В. Н. Принцип как форма научного познания. – М. : Изд-во МГУ, 1976. – С. 17.
66. Канке В. А. Общая философия науки : учебник. – М. : Омега-Л, 2009. – С. 20-21.
67. Там само. – С. 21.
68. Кабышев В. Т., Пряхина Т. М. Теоретические проблемы российского конституционализма // Вестник Саратовской государственной академии права. – 1995. – № 2. – С. 31-41.
69. Орзих М. Ф. Конституция – системообразующая основа права Украины: прикладные проблемы // Правова система України: Теорія і практика. – К., 1993. – С. 111.
70. Орзих М. Ф. Конституционное право: отрасль права, законодательства и юридическая наука. – О., 1995. – С. 6.
71. Тихомиров Ю. А. Развитие теории конституционного права // Гос. и право. – 1998. – № 7. – С. 8.

72. Мелашенко В. Ф. Основи конституційного права України : курс лекцій. – К. : Вентурі, 1995. С. 4-5.
73. Тодыка Ю. Н., Супрунюк Е. В. Конституционное право Украины : отрасль права и наука : учеб. пособие. – Симферополь: Таврида, 1997. С. 9.
74. Государственное право Российской Федерации : учебник / под ред. О. Е. Кутафина. – М. : Юрид. лит., 1996. С. 4.
75. Маліков С. В. Принципи місцевого самоврядування в Україні : Дис.... канд. юрид. наук. Спеціальність : 12.00.02. – конституційне право; муніципальне право. – К., 2011. С. 29.
76. Актуальні проблеми управління територіями в Україні : доп. Президента України Л. М. Кравчука на наук.-практ. конф. // Голос України. 1992. 28 жовт.
77. Орзіх М. П. Рационалізація територіального устрою України – основа оптимального управління території // Актуальні проблеми управління територіями в Україні : тези наук.-практ. конф. – К., 1992. – К., 1993. С. 13.
78. Баймуратов М. А., Григорьев В. А. Муниципальная власть : актуальные проблемы становления и развития в Украине. – Одеса: Юрид. літ., 2003. С. 8.
79. Орзих М. Ф. Правовое обеспечение процесса демократизации аппарата государственного управления // Демократизация аппарата государственного управления / Авт. кол. : В. В. Цветков, В. Ф. Сиренко, М. Ф. Орзих и др. ; Академия наук Украинской ССР. Институт государства и права. -науч. изд. / Ред. философской и правовой лит. – К. : Наук. думка, 1990. С. 66.
80. Скрипнюк О. В. Курс сучасного конституційного права України. – Х.: Право, 2009. – С. 16.
81. Савченко Д. А. Местное нормотворчество : проблемы и перспективы / Д. А. Савченко, Е. С. Шугрина, В. А. Горожанин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niiss.ru/Publications/Mag/13/mestnorm.htm>
82. Муниципальное право России : учебник / отв. ред. Г. Н. Чеботарев. – М. : Юристъ, 2005. – С. 26.
83. Зажицкий В. И. Правовые принципы в законодательстве РФ // Гос. и право. – 1996. – № 11. – С. 92.

84. Индикативный // Яценко Н. Е. Толковый словарь обществоведческих терминов. – СПб.: Лань, 1999. – С. 127.

85. Протасов В. Н., Протасова Н. В. Лекции по общей теории права и теории государства. – М.: Издат. дом «Городец», 2010. – С. 374.

86. Муниципальное право : учебник для вузов / под ред. А. М. Никитина. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2000. – С. 15.

87. Сергеев А. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: правовая теория и социальная практика // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации : сб. науч. тр. / под ред. А. В. Иванченко. – М.: Юриспруденция, 2004. – С. 47.

88. Кравець О. О. Роль юридичної служби в реалізації принципів місцевого самоврядування України //Актуальні проблеми політики. – 2001. – Вип. 12. – С. 479-484.

89. Васильев А. А. Муниципальное управление [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://vasilievaa.narod.ru/mu/stat\\_rab/books/MU\\_konsp\\_lekts\\_Vasiliev/L1.4.Teor\\_MU.htm](http://vasilievaa.narod.ru/mu/stat_rab/books/MU_konsp_lekts_Vasiliev/L1.4.Teor_MU.htm)

90. Баймуратов М. А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины : дис. ... д-ра юрид. наук. Специальность : 12.00.02 – конституционное право / М. А. Баймуратов. – О., 1996. – С. 17-64.

91. Маліков С.В. Принципи місцевого самоврядування в Україні : дис.... канд. юрид. наук. Спеціальність : 12.00.02. – конституційне право; муніципальне право. – К., 2011. – С. 14-19.

92. Васильев А. А. Муниципальное управление [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://vasilievaa.narod.ru/mu/stat\\_rab/books/MU\\_konsp\\_lekts\\_Vasiliev/1.4.Teor\\_MU.htm](http://vasilievaa.narod.ru/mu/stat_rab/books/MU_konsp_lekts_Vasiliev/1.4.Teor_MU.htm)

## РОЗДІЛ 2

### ПИТАННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ЮРИДИЧНОЇ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

#### **2.1 Компетенційні повноваження юридичної служби в органах місцевого самоврядування**

Слід зазначити, що поняття «компетенція» міцно утвердилося в сучасній юридичній літературі і знаходить перманентне і широке застосування в законодавстві. В етимологічному контексті термін «компетенція» походить від лат. *competencia* – *competere* – взаємно прагну; відповідаю, підходжу [1].

Теорія компетенції, в основі якої лежить наділення конкретного суб'єкта владними повноваженнями у відповідних сферах соціального та державного життя, є категорією переважно юридичної науки. Таким чином, в гносеологічному аспекті компетенція виступає: а) як найважливіший елемент при дослідженні явищ і тенденцій у сфері нормативного та фактичного змісту діяльності суб'єктів права; б) як основний елемент комунікації між суб'єктами права; в) як найважливіший елемент при дослідженні способів правового впливу на суб'єктів права; в) оптимальним засобом вирішення правових колізій.

У історичній ретроспективі поява феномену компетенції сягає часів Римської імперії, де виконання публічних функцій пов'язувалося з законом як беззаперечним виразом справедливості і суспільних інтересів. Вже тоді посадові особи повинні були діяти за законом, не обходячи його. І вже тоді були фактично розробленими перші компетенційні правила – «слід встановлювати права для тих випадків, які зустрічаються часто», а також «до окремих випадків застосовувати подібні норми» [2].

В свій час Г. В. Ф. Гегель трактував державу як вище здійснення свободи духу, але разом з тим визнавав існування в нерозчленованому соціальному організмі різних органів (фактор структуризації. – Авт.). У ряді своїх праць він досить глибоко досліджував природу і коло предметів відання державної влади (фактор

багатоманітності. – Авт.), та її співвідношення з громадськістю (фактор комунікації. – Авт.) [3].

Згодом, підвищений інтерес до держави та системи її органів детермінувався та диктувалися змінами в суспільній свідомості, що формувалась під впливом суспільного середовища. На різних етапах виникнення та функціонування держави відповідним чином діяли та знаходили свій прояв її управлінські аспекти – так, абсолютні монархи намагалися детально визначати порядок формування влади, взаємин між її органами, хоча безпосередньо і не ставили компетенційні питання. Наприклад, це мало місце у Росії петровських часів, коли вона йшла по шляху до формування Імперії. Саме тоді були зроблені перші реальні спроби впорядкувати організацію і діяльність державних установ. Під суттєвим впливом шведського досвіду державної організації в 1717 році були створені Колегії, як вищестоящі відомства по відношенню до всіх місцевих адміністрацій [4]. У 1720 році був підписаний Генеральний регламент – статут, який ввів загальний початок діяльності державних установ і порядок вирішення справ. Згідно цього документу колегіям треба було суворо виконувати монарші укази. Зі створенням Верховної таємної ради були на практиці відображені нові завдання функціонування державної машини, бо цей орган відав зовнішньою і внутрішньою політикою, але його падіння в 1730 році служило доказом того, що російський абсолютизм не потребує контролю. В процесі відновлення Сенату, посада генерал-прокурора була також відновлена, що стало свідоцтвом бажання монарха посилити державний контроль за роботою органів держави [97].

Якісно новою інституцією, що з'явилась в 1731 році, яка відправляла державні справи найбільшої важливості, став Кабінет міністрів [5]. Тоді ж був створений перший управлінський процесуальний ланцюжок в сфері прийняття рішень – рішення справ у Кабінеті відбувалося або на місці, або при узгодженні з Сенатом, або робилися посилання на вже наявні укази, і передавалися відповідним органам. Але практичну необмеженість компетенції вищих державних органів не слід розуміти як хаотичність в їх діяльності та компетенції. Системний аналіз діяльності вищих державних установ Росії 20-60 років XVIII ст. ілюструє їх одноплановість, як

необхідних елементів політичної системи абсолютної монархії. Тут дуже чітко простежується їх спадкоємність в самій їх компетенції, а також у принципах формування тощо (фактор спадкоємництва. – Авт.).

Інтенсивний розвиток капіталізму на теренах Російської імперії обумовив актуалізацію компетенції державних органів у їх відносинах з суб'єктами господарювання. З кінця XIX століття з'явився інтерес до проблем державного будівництва проявили вітчизняні юристи. Наприклад, М. М. Коркунов у своїх роботах «Лекції з загальної теорії права» і «Російське державне право» ґрунтовно розробив питання теорії держави та її юридичної природи, владних повелінь і правових форм їх здійснення. Він розглядав державну установу як організоване пристосування особистих і матеріальних сил до здійснення певних актів державної влади (технологічно-владний фактор. – Авт.), а поняття органів влади ним доповнювалося характеристиками їх видів і особливостей функціонування (фактор видової відмінності. – Авт.) [7].

У своєму дослідженні «Філософія права» та інших працях Б. М. Чичерін зробив фундаментальні розробки питань природи державної влади та меж розповсюдження її права. Він підкреслював, що система державних установ утворює єдиний, пов'язаний всередині себе організм, в якому виражається цілісність державного порядку (інституціонально-структурний фактор. – Авт.). Загальна мета держави полягає у розвитку цих елементів і в гармонійній їх угоді (релятивістсько-синергійний фактор. – Авт.). Держава живе і діє через свої органи, від яких виходять тільки окремі волевиявлення, а остаточний вольовий акт – від держави (фактор прояву владного волевиявлення. – Авт.). Серед повноважень посадових осіб немає того зв'язку з індивідуальною волею та інтересом, які могли б перетворити компетенцію органа в його суб'єктивне право (фактор об'єктивації компетенції. – Авт.) [8].

Таким чином, у вітчизняній юридичній літературі кінця XIX - початку XX ст. аналіз держави та її установ супроводжувався дослідженням питань державного веління і примусу як способів здійснення актів державної влади (М.М. Коркунов), меж влади і підстав для її втручання (Б.Н. Чичерін).



Відомий російський адміністративіст А.І. Єлістратов, зокрема, вказував, що юридичні акти і інші дії, призначені для здійснення публічних функцій, повинні планомірно розподілятися між точно певними групами посадових осіб, що групуються по їхньої компетенції у сфері публічних служб (фактор спеціалізації. – Авт.) [9].

За радянських часів проблема компетенції також була у фокусі наукових досліджень фахівців-юристів з державного (конституційного) та адміністративного права. Насамперед, досліджувалися питання компетенції державних органів, бо вважалось, що саме вони і тільки вони володіють цією характеристикою. Разом з тим були зроблені спроби досліджувати питання компетенції місцевих рад. Ці спроби були позитивними, бо місцеві ради входили в єдину систему органів державної влади. У наукових працях В. О. Власова [10], О. О. Кутафіна, К.Ф. Шеремета [11], Ц.А. Ямпольської [12] через призму дослідження компетенції місцевих рад та її особливостей, досліджувалась проблематика поняття та системи державного апарату, видова характеристика державних органів, принципи їх організації та діяльності. Висвітлення питань компетенції знаходить своє відображення в блоці питань про розширення прав нижчестоящих органів.

Найбільш інтенсивні розробки питань компетенції та функцій органів державного управління були здійснені вченими-адміністративістами. Тут, насамперед, слід зазначити роботи Б.М. Лазарєва «Компетенція органів управління» [13], М.А. Шафіра «Компетенція СРСР і союзної республіки» [14]. Фундаментальний внесок у дослідження теорії компетенції вніс Ю.О. Тихомиров, який в працях «Теорія компетенції» [15], «Юридична колізія» [16], «Колізійне право» [17] не тільки докладно розробив комплекс питань, пов'язаних з природою компетенції та її елементами, джерелами та засобами встановлення, а також велику увагу приділив характеристиці суб'єктів компетенції та проблемам її динаміки, тобто її реалізації, перерозподілу, зміни. Він також досліджував і науково обґрунтував механізми захисту компетенції, відповідальності за її порушення і вирішення спорів про повноваження (компетенційні спори).

З провідних раядських та вiтчизняних теоретикiв у галузi вивчення компетенцiї в тiй чи iншiй її трактуваннi необхiдно вiдзначити наступних: В. Б. Авер'янов, А. П. Альохiн, Д. М. Бахрах, I. Л. Бачило, Ю. П. Битяк, А. В. Венедиктов, В. А. Власов, I. П. Голоснiченко, Ю. М. Козлов, В. К. Мамутов, А. В. Мiцкевич, В. С. Нерсисянц, Ю. М. Старiлов, В. В. Цветков та iн.

Набуття Україною державної незалежності актуалізувало та об'єктивізувало не тільки проблематику, але й феноменологію компетенції, що стала одним з могутніх та ефективних факторів становлення, розвитку і модернізації публічної влади, універсальним засобом її розподілу на публічну державну і публічну самоврядну (муніципальну) влади та основним функціонально-прикладним інструментом децентралізації та деконцентрації її повноважень.

Разом з тим, на тлі перманентних спроб реформувати МСВ в Україні виникає об'єктивна потреба в науковому аналізі тих повноважень, якими на даний час наділені ОМСВ в Україні, причому, не стільки представницькі, скільки виконавчі органи та їх структурні одиниці, тобто в цікавому для нас аспекті компетенції ЮС.

Слід зазначити, що за роки дії Закону України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні» [18], вже відповідним чином сформувалася практика застосування його норм, тому можна критично оцінити його досягнення і в результаті виявити його слабкі місця, що потребують реформування особливо в контексті децентралізації повноважень публічної влади. Слід зазначити, що проблемам компетенції саме ОМСВ приділено достатньо уваги сучасними науковцями, такими як: М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, В. I. Борденюк, Г. В. Бублик, I. Б. Ковтун, О. А. Лазор, П. М. Любченко, М. П. Орзiх, В. Ф. Погорiлко, О. В. Прiєшкіна та iнші.

Поняття компетенції в національному законодавстві України та вiтчизнянiй юридичнiй лiтературi застосовується, як правило, для характеристики сукупностi юридичних, тобто таких, якi визначенi законом, предметiв вiдання, прав та обов'язкiв органу публiчної влади. У структурi компетенцiї органу видiляють: предмети вiдання – сфери суспiльного життя, на якi спрямована його регулююча дiяльнiсть та повноваження – права та обов'язки органу, якими вiн надiляється

стосовно його предметів відання [19]. Під терміном «повноваження ОМСВ», який детальніше відображений у чинному законодавстві України, законодавець розуміє закріплені нормативно-правовими актами права і обов'язки, які визначають межі самостійного вирішення питань місцевого значення, а також створення умов для надання послуг щодо задоволення потреб населення та здійснення контролю за дотриманням чинного законодавства [20].

Наявність владних повноважень ОМСВ, з одного боку, підтверджується тим, що вони на підставі та у спосіб, передбачений чинним законодавством, приймають рішення, виконання яких є обов'язковим на території їх юрисдикції.

Визнаючи взаємозв'язок між «компетенцією» та «повноваженнями» представницьких ОМСВ, що співвідносяться як загальне і часткове, А. О. Лазор зроблено загальний висновок про те, що їх компетенція становить собою більш складну правову категорію, яка визначена Конституцією і законами України та містить у собі предмет відання та повноваження, характеризується внутрішньою єдністю та узгодженістю [21]. Звідсіля маємо широкий підхід до розуміння компетенції ОМСВ, який, до речі, достатньо вірно відображає конституційні положення ч. 1 ст. 140 Конституції України.

На думку В. І. Борденюка, ОМСВ є державно-владними структурами, компетенція яких, як і органів держави, походить від держави та здійснюючи яку, вони представляють не лише територіальні громади, а й державу [22]. Вказаний автор робить свій висновок, виходячи з факту делегування ОМСВ повноважень виконавчої влади. Це так званий дуалістичний підхід, який, фактично, концептуально суперечить положенням ч. 1 ст. 140 Конституції України, але відповідає ч.ч. 3, 4 ст. 143 Конституції України.

Потрібно зазначити, що повноваження ОМСВ на сьогоднішній день не є чітко виписаними в законі, тому науковцями [23-27] неодноразово наголошується про наявність дублювання в повноваженнях ОМСВ та місцевих державних адміністрацій, а також ОМСВ різного рівня, що гарантовано веде до виникнення конкуруючої компетенції та компетенційних суперечок. Повноваження ОМСВ викладені в різних законах, причому, не однакою чином, навіть у контексті правил

нормопроекування, тому про їх системність та наявність внутрішньої логіки нині говорити не доводиться. Все це доводить, що слід говорити про еkleктичність та безсистемність у підході законодавця до визначення компетенції ОМСВ.

Більш того, становлення й удосконалення системи МСВ, що почалося у контексті вирішення проблеми співвідношення компетенції як системи ОМСВ, так і їх структурних ланок в процесі муніципальної реформи в Україні, є яким свідомством такого негативного стану справ. Це рефлексується спробою зберігання системи делегування повноважень виконавчої влади ОМСВ, що, з одного боку, на сьогоднішній день, як відомо, відбувається довільно, за бажанням тільки однієї сторони – органів виконавчої влади, а не шляхом укладення договорів про делегування; а з іншого – стає перепорою і не дає змогу передати в повному обсязі повноваження виконавчої влади, що переважно здійснюються на локальному рівні функціонування соціуму, у власні повноваження ОМСВ для укріплення їх самостійності та забезпечення принципу повсюдності МСВ. Це ж гальмує процес конкретного вирішення цих питань, для чого доцільно було б проводити таке вирішення з позиції організації діяльності представницьких і виконавчо-розпорядчих органів на принципах розподілу влад [28].

Таким чином, як бачимо, у тлумаченні компетенції ОМСВ спостерігаються різні підходи. Разом з тим, слід мати на увазі, що у загальному розумінні така компетенція має єдині онтологічні та гносеологічні підходи з компетенцією органів держави, бо будується, виходячи з алгоритмічної, парадигмальної та функціональної характеристики останніх.

Це обумовлено передусім тим, що, на думку Ю. О. Тихомирова, навряд чи в реальному житті знайдеться настільки ж важлива і гостра проблема, як компетенція [29]. Це, на нашу думку, детермінує суттєве праксеологічне значення цього управлінського та політико-правового феномену на різних рівнях його існування та застосування.

В феномені компетенції у його структурному розумінні досить часто конкуруючими поняттями є права та обов'язки, повноваження, функції і предмети відання, юрисдикція, підсудність і підвідомчість. На думку того ж

Ю. О. Тихомирова, справді, визначити їх співвідношення між собою за обсягом і змістом складно, до того ж для різних видів суб'єктів [30]. Це в онтологічному сенсі показує багатоманітність, багатоаспектність, складність та внутрішню суперечливість феномену компетенції.

Це підтверджується тим, що на думку О. І. Миколенка, до типових юридично визначених сфер і об'єктів впливу як елементів компетенції можна віднести: а) вплив на розвиток сфер державного і громадського життя, галузей економіки, соціально-культурного будівництва, на хід суспільних процесів (управлінська складова. – Авт.); б) сталий вид діяльності (статична складова. – Авт.); в) юридичні дії (динамічна складова. – Авт.); г) матеріальні об'єкти (економічна складова. – Авт.); г') фінансово-грошові кошти (фінансова складова. – Авт.); д) державні та інші інститути, органи, організації (суб'єктно-об'єктна складова. – Авт.); е) керівники і посадові особи (суб'єктна складова. – Авт.); є) правові акти (нормативна складова. – Авт.). Саме різні комбінації цих сфер і об'єктів впливу і вирізняє компетенції різних суб'єктів права [31].

Продовжуючи дослідження архітекtonіки феномену компетенції, можна послатися на доктринальну позицію Б. М. Лазарева, який розглядає компетенцію органу управління як його право і обов'язок здійснювати конкретні управлінські функції в певній сфері. Останні, а саме інформація, прогнозування, координація, контроль, планування, не є, на його думку, юридичними явищами і як би «задані ззовні», так само як і предмети ведення в якості зовнішніх керованих об'єктів. До того ж «розлучаються» права і обов'язки, оскільки рухливість перших врівноважується стійкістю других, як обов'язків перед державою [32].

На думку авторського колективу підручника «Адміністративне право України» під керівництвом академіка В. Б. Авер'янова, в органах державної влади, ОМСВ адміністративна правосуб'єктність виявляється у нормативно закріпленій за ними компетенції, тобто у сукупності їх юридично-владних повноважень (прав і обов'язків), що надаються їм для виконання відповідних завдань і функцій [33].

Разом з тим, компетенція МСВ та його органів має відповідні відмінні характеристики, що дає змогу виокремлювати таку компетенцію та говорити про

неї, як про самостійну правову категорію, що має статичні та динамічні характеристики.

У самому загальному розумінні, відповідно до положень українського національного законодавства та положень конституційно-проектних робіт [34], компетенція МСВ – це встановлена нормами Конституції, законів, підзаконних актів сукупність прав, обов'язків і предметів відання громадян муніципального утворення (територіальної громади. – Авт.), ОМСВ, посадових осіб МСВ для здійснення функцій і завдань МСВ [35].

Системний аналіз такого доктринального підходу дає змогу зробити наголос:

а) на *нормативній базі компетенції МСВ* – вона встановлена нормами Конституції, законів, підзаконних актів; б) на *змістовно-структурній базі компетенції МСВ* – сукупність прав, обов'язків і предметів відання; в) на *суб'єктній базі (носіях) компетенції МСВ* – громадяни муніципального утворення (у широкому розумінні члени територіальної громади. – Авт.), ОМСВ, посадові особи МСВ; г) на *телеологічній базі компетенції МСВ* – здійснення функцій і завдань МСВ.

Особливий інтерес у нас викликають архітектоніка такої компетенції та склад її носіїв.

Відносно архітектоніки (структури) компетенції МСВ слід зазначити, що її першим складовим елементом виступають права і обов'язки, або повноваження, за допомогою яких реалізуються функції і завдання МСВ. Права та обов'язки в основному знаходяться в тісному діалектичному зв'язку, єдності, взаємозалежності.

Відповідно до Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» всі суб'єкти, що здійснюють МСВ, наділені правами і обов'язками. У ст. 140 Конституції України зафіксовано, що МСВ є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. МСВ здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через ОМСВ: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

При цьому слід мати на увазі, що повноважний суб'єкт правовідносин у системі МСВ – це не тільки уповноважений, тобто той, що володіє певним правом суб'єкт (орган, посадова виборна особа, громадяни), але і одночасно суб'єкт, що зобов'язаний до вчинення певних владних дій. Таким чином, його право – є майже завжди його обов'язком, і навпаки. Таким чином, і права та обов'язки перебувають у певному поєднанні та кореспондують один одному.

Другим складовим елементом компетенції є предмети відання. Термін «предмет» означає все те, що може знаходитися у відношенні або володіє будь-якою властивістю. Так, О. О. Кутафін та В. І. Фадєєв вважають, що «під предметами відання ОМСВ слід розуміти сфери місцевого життя, в яких діє даний, юридично компетентний в них орган» [36]. В той же час, К. Ф. Шеремет [37] розуміє під предметами відання суспільні відносини, в яких орган держави є юридично компетентним. С. А. Авак'ян під предметами ведення розуміє ті сфери господарського, соціально-культурного, адміністративно-політичного життя, в яких відповідний орган діє (тобто вправі діяти) у відповідності зі своїм статусом, призначенням [38].

Крім того, вказаний фахівець наголошує на тому, що компетенція органу складається тільки в поєднанні його предметів відання і повноважень. Інакше кажучи, не можна уявити орган без сфер його діяльності, предметів відання. Але й не можна його уявити без прав і обов'язків, які він здійснює для досягнення своїх цілей [39] (фактор оптимальності структури компетенції. – Авт.).

Більш того, на питання: чи можна застосувати загальне поняття компетенції органів до МСВ? Він відповідає, що, безумовно, якщо мову вести про ОМСВ [40] (фактор пріоритетності належності компетенції. – Авт.).

Однак, розглядаючи феномен «компетенція МСВ» у його доктринальному та нормативному розумінні, С.А. Авак'ян застерігає, що є два моменти, які не можна не враховувати при характеристиці компетенції стосовно до МСВ [41] (тобто до компетенції його органів. – Авт.).

По-перше, ОМСВ можуть бути передані окремі державні повноваження (повноваження державної виконавчої влади /ч. 3 ст. 43 Конституції України/. – Авт.); на період здійснення вони стають частиною компетенції відповідних ОМСВ.

Крім того, використовуючи метод виключення та системний аналіз принципів МСВ, що закріплені у ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема, принципів народовладдя, законності, поєднання місцевих і державних інтересів, а також правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами, дають змогу стверджувати, що ОМСВ можуть вирішувати й інші питання, що не віднесені до компетенції ОМСВ інших рівнів, органів державної влади і не виключені з компетенції вказаних суб'єктів законами України.

Виходить, таким чином, що повноваження ОМСВ складаються з трьох груп:

- 1) щодо вирішення питань місцевого значення;
- 2) передані (делеговані) повноваження виконавчої влади;
- 3) повноваження, не віднесені до відання інших органів публічної влади.

Своєрідність полягає в тому, що по першій групі в наявності є і повноваження, і предмети відання (питання місцевого значення); по другій групі – предмети відання в цілому залишаються сферами «державного значення», хоча вони у більшості випадків збігаються зі сферами відання де діє ОМСВ, бо тільки він реалізує відповідні повноваження на локальному рівні функціонування соціуму – тобто в межах територіальної громади; по третій групі взагалі важко зрозуміти, до якої сфери належать відповідні питання, які дозволили собі вирішувати ОМСВ.

По-друге, специфіка МСВ складається у формі здійснення народовладдя [42]. Слід зазначити, що такий методологічний підхід, насамперед, дає можливість легалізувати термін «компетенція МСВ». Отже, завдання МСВ досягаються зусиллями не тільки ОМСВ, але й безпосередньо населення – зусиллями членів територіальної громади. Звідси має право на існування категорія компетенція МСВ, бо вона охоплює як повноваження ОМСВ, так і повноваження, що здійснюються для досягнення завдань МСВ самим населенням, тобто членами територіальної громади. Крім того, такий підхід виокремлює компетенцію ОМСВ як невід'ємну та органічну



частину компетенції МСВ, а також дає змогу зробити висновок про цільовий та предметний характер компетенції ОМСВ.

По-третє, слід визначитися з предметами відання ОМСВ та ЮС ОМСВ. Аналіз чинного профільного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (Розділ II) досить чітко закріплює сфери соціального життя в яких ефективно функціонує ОМСВ та вирішує відповідні завдання шляхом реалізації своїх повноважень: у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; щодо управління комунальною власністю; в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; у галузі будівництва; у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; у сфері соціального захисту населення; в галузі зовнішньоекономічної діяльності; в галузі оборонної роботи; щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою; щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; щодо відзначення державними нагородами України; інші повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

Виходячи з завдань ЮС ОМСВ, можна констатувати, що її предметами відання на загальному рівні є ті ж самі сфери діяльності – вони аналогічні предметам відання ОМСВ, тобто тим сферам суспільного життя, де функціонує ОМСВ і де його ЮС через призму своїх телеологічних домінант, задач, організаційних і організаційно-правових форм діяльності, здійснює свої повноваження.

Для визначення компетенції ЮС ОМСВ слід зробити декілька зауважень, що носять методологічний характер: а) правовий статус та компетенція власне ЮС в ОМСВ в чинному законодавстві України не є визначеними; б) правовий статус та компетенція ЮС в ОМСВ визначається з урахування феноменології аналогії закону Постановою 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» із

змiнами, внесеними згiдно з Постановою Кабiнету Міністрiв України № 536 вiд 13 червня 2012 року [43]; в) при затвердженнi цього Загального положення про юридичну службу мiнiстерства, iншого органу виконавчої влади, державного пiдприємства, установи та органiзацiї, фактично була закрiплена основна функцiя ЮС – мiнiстерствам, iншим центральним i мiсцевим органам виконавчої влади, державним пiдприємствам, установам та органiзацiям вказувалося на необхiднiсть розробки та затвердження комплексу заходiв, спрямованих на пiдвищення якостi роботи юридичних служб, зокрема щодо проведення юридичної експертизи проектiв нормативно-правових актiв та iх ґрунтовного редакцiйного опрацювання; г) було встановлено, що роз'яснення стосовно застосування Положення здiйснює Мiнiстерство юстицiї; г') враховуючи, що Типове положення про юридичну службу в ОМСВ є вiдсутнiм, багато з них пiшли по шляху розробки та прийняття вiдповiдних положень в рамках локальної нормотворчостi; д) виходячи з того, що роз'яснення стосовно застосування Положення здiйснює Мiнiстерство юстицiї, останнє (його регiональнi структури. – Авт.) та ОМСВ пiшли по шляху розробки вiдповiдних нормативних документiв про юридичну службу ОМСВ на рiвнi локальної нормотворчостi, в яких запозичено багато норм цього Положення та iнтерпретовано вiдносно ЮС МСВ; е) таке розповсюдження зроблено на основi аналогiї закону, бо в нормативному блоцi, що регулює правовий статус МСВ, його органiв та суб'єктiв, є вiдсутнiм такий документ профiльного характеру; є) розповсюдження дiї Положення на ЮС ОМСВ є рацiонально детермiнованим, насамперед тим, що в ньому мiстяться повноваження ЮС органу виконавчої влади, що фактично є стереотипними в контекстi повноважень та спiвпадають у своїй парадигмальностi та алгоритмiчностi з предметами вiдання i дiяльнiстю виконавчих ОМСВ.

Не дивлячись на те, що зазначене Положення регулює питання дiяльностi ЮС мiнiстерства, iншого центрального органу виконавчої влади та iх територiальних органiв, мiсцевих держадмiнiстрацiй, державного пiдприємства, установи та органiзацiї, а також його дiя поширюється на дiяльнiсть ЮС державного господарського об'єднання, – системний аналіз повноважень та сфер дiяльностi iх

ЮС дає можливість визначити нормативну модель, що використовується в процесі регламентації діяльності ЮС в ОМСВ.

Насамперед, слід підкреслити нормативно-правових характер діяльності ЮС, яка у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України і постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, міжнародними договорами України, цим Положенням, а також іншими нормативно-правовими актами. Крім того, з питань організації та проведення правової роботи ЮС керується актами Мін'юсту.

Відносно повноважень ЮС слід зазначити, що вони викладені у Положенні у вигляді відповідних організаційно-правових блоків, що співпадають з функціями ЮС.

По-перше, ЮС представляє інтереси держави в судах під час розгляду справ, стороною або третьою особою в яких є органи виконавчої влади (представницька функція. – Авт.). Біль того, для цього у складі ЮС утворюється відповідний підрозділ або такі повноваження надаються окремій посадовій особі.

По-друге, основним завданням ЮС є організація правової роботи, спрямованої на правильне застосування, неухильне дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства, інших нормативних актів органом виконавчої влади, підприємством, їх керівниками та працівниками під час виконання покладених на них завдань і функціональних обов'язків (функція організації та здійснення правової роботи. – Авт.), а також представлення інтересів органу виконавчої влади, підприємства в судах.

По-третє, ЮС відіграє важливу роль в процесі видання нормативно-правового акта, включаючи розробку його проекту – такі дії, включаючи подання проекту такого акта органу виконавчої влади для його прийняття чи погодження без попереднього розгляду та погодження з юридичною службою, не допускаються (функція організації та контролю за нормопроектною діяльністю органу. – Авт.).

По-четверте, пропозиції ЮС щодо приведення нормативно-правових актів та інших документів органу виконавчої влади, а також актів підприємств, що належать

до сфери його управління, у відповідність із законодавством є обов'язковими для розгляду керівником органу виконавчої влади, підприємства. У разі неврахування пропозицій ЮС або часткового їх врахування служба подає керівникові органу виконавчої влади, підприємства письмовий висновок до проекта акта (контрольно-експертна функція. – Авт.).

Вказані вище повноваження-функції ЮС знаходять свою деталізацію і конкретизацію у повноваженнях-завданнях ЮС органу виконавчої влади, шляхом закріплення відповідних конкретних організаційних та організаційно-правових форм її діяльності.

Так, ЮС:

1) організовує та бере участь у забезпеченні реалізації державної правової політики у відповідній сфері, правильного застосування законодавства в органі виконавчої влади, на підприємстві, що належить до сфери його управління, у представленні інтересів органу виконавчої влади в судах;

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, за результатами якої готує висновки за формою, що затверджується Мін'юстом, погоджує (візує) їх за наявності віз керівників заінтересованих структурних підрозділів;

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 органа, 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 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, на підприємстві, що належить до сфери його управління, перевіряє стан правової роботи та подає пропозиції на розгляд керівника органу виконавчої влади щодо її поліпшення, усунення недоліків у правовому забезпеченні діяльності органу, вживає заходів до впровадження новітніх форм і методів діяльності ЮС, 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;

20) визначає разом із заінтересованими структурними підрозділами потребу в юридичних кадрах підприємства, що належить до сфери управління органу виконавчої влади;

21) погоджує кандидатуру претендента на посаду керівника ЮС територіального органу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади і підприємств, що належать до сфери управління органу виконавчої влади;

22) організовує і проводить роботу, пов'язану з підвищенням кваліфікації працівників ЮС органу виконавчої влади та підприємства, що належить до сфери його управління, 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.

Слід зазначити, що наведені повноваження-завдання ЮС органу виконавчої влади, які транспоновані на рівень МСВ дають не тільки позитивний управлінський ефект, а й досить чітко вибудовують систему повноважень ЮС ОМСВ і парадигму їх здійснення.

Так, наприклад, в Положенні про юридичний департамент Одеської міської ради (нова редакція, внесено зміни та доповнення рішенням міської ради № 513-VI від 8 квітня 2011 року) [44] наведені вище повноваження розподілені в залежності від функціональних напрямків діяльності ЮС та здійснюються в таких сферах: а) з питань роботи з актами міської ради, міського голови та виконавчого комітету; б) з питань аналітичної та інформаційно-довідкової роботи із законодавством; в) з питань договірної роботи; г) з питань претензійної та судової роботи; г') з питань взаємодії з правоохоронними органами; д) з питань методичної роботи та взаємодії з фізичними і юридичними особами.

Таким чином, в розумінні компетенції ЮС ОМСВ виникає процесуальний ланцюжок, що функціонує в сфері загальних координат локальної демократії, а саме: її абсцисою є ОМСВ, що реалізує свою компетенцію через свої повноваження, які встановлені законом у відповідних сферах соціального життя, формуючи таким чином коло своїх предметів відання, а ординатою виступає ЮС ОМСВ, що допомагає йому здійснювати вказані повноваження в тих же самих сферах соціального життя (предметах відання) шляхом застосування своїх специфічних телеологічних домінант, задач, організаційних і організаційно-правових форм діяльності, через здійснення своїх повноважень.

## 2.2 Правовий статус юридичної служби органу місцевого самоврядування

Феноменологія правового статусу суб'єкта права є досить важливою в теорії та практиці юриспруденції. Правовий статус, в нормативному сенсі, будучи складовою частиною системи права, виступає в ролі самостійного регулятора суспільних відносин. Це детерміновано тим, що за допомогою даної юридичної категорії визначається природа, місце суб'єктів права в системі суспільних відносин, їх права та обов'язки по відношенню до інших суб'єктів і т.п. [45].

Для більш глибокого розуміння правового статусу ЮС ОМСВ слід дослідити етимологічне значення поняття «правовий статус».

У теорії права під правовим статусом розуміють встановлене нормами права становище його суб'єктів, сукупність їх прав та обов'язків [46].

У структурному аспекті до правового статусу входять наступні елементи: А) правосуб'єктність (у свою чергу включає правоздатність, дієздатність і деліктоздатність суб'єкта); Б) встановлені законом права та обов'язки; В) гарантії встановлених прав; Г) відповідальність суб'єкта за невиконання обов'язків.

Зазвичай явище правового статусу досліджується в галузевих юридичних науках. Виділяють конституційно-правовий статус, муніципально-правовий статус, цивільно-правовий статус, адміністративно-правовий статус і т. д.

На нашу думку, найбільш глибоко та комплексно визначає правовий статус суб'єкта права академік юриспруденції О.Ф. Скакун [47]. Вона вважає, що правовий статус (лат. status – положення, стан; англ. legal status) – це передбачена законодавством система взаємопов'язаних прав і обов'язків суб'єкта права.

Ознаками правового статусу є такі: 1) він залежить від сутності соціального укладу, в умовах якого він складається і функціонує. На нього впливають безліч чинників. Основними з них є праця і власність як основа формування громадянського суспільства (соціальний фактор. – Авт.); 2) він встановлюється спеціально уповноваженими органами держави і його зміст змінюється з волі законодавця, а не окремих суб'єктів права, на яких він поширюється (імперативний фактор. – Авт.); 3) він отримує свій зовнішній вираз у формах права – нормативно-



правовому акті, нормативно-правовому договорі (у тому числі міжнародно-правовому договорі), судовому прецеденті та ін. (нормативний фактор. – Авт.); 4) він складається з частин (елементів) – статусних прав і обов'язків (структурний фактор. – Авт.); 5) його елементи мають універсальний характер – вони є однакові для всіх його носіїв одного виду (універсальний фактор. – Авт.); 6) він визначає межі, в яких формуються статусні права та обов'язки (граничний фактор. – Авт.).

Дослідник О. Ю. Якімов вважає за доцільне виділення таких чотирьох елементів правового статусу органу держави і посади, як: цільовий блок; компетенція; організаційний блок; відповідальність. До цільового блоку вчений зараховує такі категорії, як: «мета», «задача», «функції». Організаційний блок містить у собі два елементи: структурний та організаційний [48].

В свою чергу, дослідник Т. Є. Кагановська, наприклад, вказує, що основу правового статусу кадрових підрозділів органів державного управління складають мета, завдання, функції, структура, обов'язки, права та їх відповідальність [49].

Звідсіля можна зробити висновок, що головними елементами правового статусу певного органу, що його характеризують, є: призначення, функції, організація діяльності, компетенція та юридична відповідальність посадових осіб, які працюють в зазначених органах.

Таким чином, правовий статус ЮС ОМСВ передбачає ієрархічне положення останньої у системі виконавчих ОМСВ (архітектонічна ознака. – Авт.), яке визначається сукупністю правових норм, що закріплюють призначення, функції, організацію діяльності, компетенцію та юридичну відповідальність посадових осіб, що працюють у цих органах (нормативна ознака. – Авт.).

В загально правовому аспекті, правовий статус суб'єкта права виступає як одна з найважливіших і універсальних політико-правових категорій, яка нерозривно є пов'язаною з соціальною структурою суспільства, рівнем демократії, станом законності. Виступаючи складним багатоаспектним та багатоелементним конституційно-правовим механізмом, він функціонує в якості юридичної міри соціальної свободи суб'єкта права; визначає межі у яких можуть відбуватися кількісні зміни його правового становища.

Слід підкреслити особливу інтеграційну роль правового статусу – саме він складає основу правового положення (чи правового статусу в широкому сенсі) – більш узагальнюючої категорії, яка охоплює основні характеристики стану суб'єкта права в державі (статусні, предстатусні, пілястатусні елементи).

Разом з тим, необхідно наголосити на тому, що в контексті визначення та розуміння правового статусу суб'єкта права є відповідні методологічні та етимологічні труднощі. Якщо в теорії права, в найзагальнішому вигляді, правовий статус визначається як юридично закріплене положення (становище. – Авт.) суб'єкта в суспільстві, що виражається в системі його прав і обов'язків, то ґрунтуючись на зазначеній етимологічній схожості, багато авторів вважають, що слова статус і положення не тільки термінологічно збігаються, а й є словами-синонімами. Відповідно, на думку М. І. Матузова, розмежовувати такі синоніми немає сенсу, так як «... в такому поділі немає особливої необхідності, оскільки полісемантичність, смислове подвоєння терміна не сприяє чіткому сприйняттю та аналізу однієї з ключових категорій правознавства» [50].

Виходячи саме з синонімічності статусу і правового становища деякі автори, крім прав та обов'язків, в поняття правовий статус особистості пропонували включити громадянство, загальну правоздатність, гарантії прав (Б. М. Топорнін) [51], законні інтереси (М. В. Вітрук) [52], юридичну відповідальність (В. О. Кучинський) [53] і т.п. Тобто, в залежності від наявності відповідного «набору» елементів, фактично пропонується, розглядати правовий статус у вузькому і широкому значенні [54-55], бо тут є об'єктивним, що при всьому різноманітті суспільних відносин, обійтися одним терміном представляється досить складним.

Виходячи з таких позицій, М. В. Вітрук та В. О. Кучинський пропонують розмежувати поняття правовий статус і правове становище, причому правовий статус особистості, як систему прав і обов'язків, вони визначають як основу правового положення [56-57]. Аналогічної позиції дотримується й М. П. Орзіх, який визначає правовий статус ядром правового положення [58].

Трохи інакше трактує співвідношення вищевказаних понять С. С. Алексєєв. Так, він вважає, що статус виступає в якості стабільного елемента, який є

основоположним в правовому положенні (стані) суб'єкта, який включає правосуб'єктність у єдності з іншими загальними (конституційними) правами та обов'язками. Конкретні права ж і обов'язки відображають скоріше специфіку реального правового становища особи, пов'язаного з наявністю тих чи інших юридичних фактів, ніж основи загального положення особи в даній правовій системі [59].

Дійсно, якщо дотримуватися такої логіки, то правовий статус асоціюється зі статичним правовим станом абстрактного суб'єкта, який зумовлюється загальними конституційними правами та обов'язками. Отже, правове становище розглядається як динамічний комплекс прав і обов'язків конкретного суб'єкта, що постійно змінюються, бо вони є детермінованими його вступом в ті чи інші правовідносини. На фоні позитиву у визначенні, тут має місце й відповідний істотний недолік, який полягає в тому, що мова фактично йде тільки про загальний (конституційний) статус, а всі інші галузеві права та обов'язки опиняються за межами такого статусу, тобто мова йде про відповідне «збіднення», «звуження», «деформацію» загального статусу, який не враховує особливості галузевих правовідносин та їх відмінності.

Разом з тим, у правовій літературі став загальноприйнятим підхід, в якому пропонувалося виділяти так звані спеціальні статуси, які і повинні були включати в себе галузеві права та обов'язки, що не увійшли до загального правового статусу. Тим не менш, категорія «статус», як загальний, так і спеціальний, обґрунтовано представляється основоположним поняттям, що має конституююче значення в праві, в силу його загальності, обов'язковості та оптимальності для всіх абстрактних суб'єктів.

Звідсіля вважаємо, що наведені вище положення мають безпосереднє відношення й до визначення правового статусу ЮС ОМСВ. Такий статус можна визначити завдяки проведенню системного аналізу нормативно-правових актів профільного характеру та використання методів абстрагування та нормативного моделювання. Це дає можливість зробити декілька проміжних висновків методологічного характеру:

1. По-перше, ЮС ОМСВ – це частина апарату управління, самостійний структурний підрозділ виконавчого комітету ОМСВ, що зайнятий безпосередньо правовою роботою, її організацією та здійсненням (*структурний критерій*. – Авт.);

2. По-друге, організація та діяльність виконавчих органів місцевих рад є складовою проблеми становлення і розвитку МСВ в Україні, бо статус цих органів, порядок їх формування, форми та методи діяльності потребують наукового дослідження. Ця необхідність детермінована: по-перше, тим, що виконавчі органи сучасних місцевих рад стали наступниками органів державного управління місцевого рівня часів радянської влади, які не були ОМСВ, і мали інші структурні зв'язки, не характерні для сучасної системи публічної влади; по-друге, практика організації та діяльності виконавчих органів місцевих рад сьогодні багато в чому свідчить про невідповідність існуючих відносин тій багатогранній ідеї МСВ, яка закріплена в Конституції України 1996 року та в Європейській Хартії місцевого самоврядування 1985 року [60], до якої приєдналась Україна в повному обсязі та без застережень [61]; по-третє, в процесі муніципальної реформи в Україні, що супроводжується децентралізацією повноважень публічної влади від органів виконавчої влади до ОМСВ, організація та діяльність виконавчих органів місцевих рад набуває якісно іншого характеру, що супроводжується розширенням: а) їх компетенції, завдяки принципу субсидіарності, що закріплений в Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 року і сьогодні знаходить своє конституційно-правове закріплення на рівні конституційно-проектних робіт; б) територіальних меж їх діяльності, завдяки закріпленню принципу повсюдності МСВ; в) розширенням та укріпленням їх організаційної автономії, завдяки закріпленню принципу автономії МСВ в системі публічної влади на рівні конституційно-проектних робіт; г) укріпленням їх фінансової самостійності завдяки закріпленню принципу фінансової автономії МСВ на рівні конституційно-проектних робіт (*засадничий критерій*. – Авт.);

3. В сучасній юридичній науці України проблеми організації та діяльності виконавчих органів місцевих рад, не дивлячись на доволі активний стан дослідження різних аспектів локальної демократії, все ж не отримали належного

висвітлення. На сьогодні є відсутні не тільки глибокі спеціальні комплексні дослідження, за винятком окремих статей та дисертаційних досліджень кандидатського та докторського рівнів (М.О. Баймуратов, Ю. Ю. Бальцій, О. В. Батанов, В. І. Борденюк, Н. В. Мішіна, О.В. Прієшкіна, К. Є. Соляник та ін.), виступів на науково-практичних конференціях та праць науково-популярного характеру, які розкривають порядок функціонування цих органів, а й суттєві дослідження, що знаходяться на стику конституційного та муніципального права, конституційного права та державного управління, конституційного права і муніципального права зарубіжних країн, що системно висвітлюють та досліджують позитивний досвід національного і зарубіжного самоврядування, включаючи діяльність його виконавчих органів (*доктринально-проспективний критерій*. – Авт.);

4. Дослідження радянської науки щодо організації та діяльності місцевих органів державного управління потребують відповідного компаративного аналізу відносно сучасного статусу виконавчих органів місцевих рад в Україні, що, з одного боку, є самостійними в межах своїх повноважень, а з іншого – наділені делегованими повноваженнями виконавчої влади, з виконання яких вони є підконтрольними та підзвітними вищестоящим органам виконавчої влади, та аналогічних органів за кордоном. Існує необхідність з'ясування місця, ролі, значення, телеологічних домінант діяльності, функцій та компетенції виконавчих органів для реальної дієздатності системи МСВ, забезпечення реалізації прав та інтересів територіальних громад та їх членів, а також прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина на локальному рівні здійснення публічної самоврядної (муніципальної) влади (*компаративний критерій*. – Авт.);

5. Дослідження організації та діяльності виконавчих органів, в тому числі й в контексті діяльності їх ЮС, мають велике значення для становлення державності України, безперервне та стабільне функціонування інституцій публічної влади. Починаючи від Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 7 грудня 1991 року [62], низки інших профільних законів, включаючи Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від

21 травня 1997 року [63], Указу Президента України «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» від 30 серпня 2001 року [64], яким була затверджена Програма державної підтримки місцевого самоврядування в Україні, і закінчуючи проектом Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 1 липня 2015 року [65], розвиток МСВ є на сучасному етапі становлення та функціонування правової демократичної державності одним із найпріоритетніших напрямів державної політики України (*нормативний критерій*. – Авт.);

6. Важливе значення у діяльності ЮС ОМСВ відіграє її кадровий склад – працівники ЮС, що знаходяться з організацією у трудових відносинах. Сумісництво є різновидом ЮС, а не самостійною формою обслуговування. Залежно від обсягу, характеру та складності правової роботи в організації створюється юридичний відділ або лише передбачається посада юрисконсульта. Зазвичай відділ може створюватися, якщо у своєму складі він має більше або дорівнює двох осіб. Відділ може містити підрозділи за напрямками роботи (які можуть називатися сектором або групою з правової роботи).

ЮС може також створюватися і в окремих структурних підрозділах виконавчого комітету ОМСВ, діяльність яких має суттєве значення для здійснення самоврядування в інституціональному, фінансовому або в комерційному аспектах (відділ /управління, департамент/ з комунальної власності, з земельних відносин, з зарубіжного співробітництва тощо) – функціонально вони підпорядковуються керівникові головної ЮС. Крім того фахівці ЮС можуть безпосередньо здійснювати свою діяльність (мати робочі місця) в інших підрозділах виконавчого комітету ОМСВ. У цьому випадку дані фахівці функціонально підпорядковуються начальнику ЮС, а організаційно – начальнику відповідного підрозділу.

ЮС може бути представлена і одним фахівцем.

Структура ЮС і штатний склад затверджуються керівником виконавчого комітету ОМСВ, виходячи з нормативної чисельності фахівців і службовців, з урахуванням обсягу роботи і специфіки діяльності ОМСВ.

Начальник ЮС підпорядковується безпосередньо керівнику організації або його заступнику, відповідальному за правову роботу. Працівники ЮС є муніципальними службовцями – тобто службовцями (посадовими особами) МСВ. Тому їх призначення та звільнення проводиться на загальних підставах, що передбачені Кодексом законів про працю України [66], на підставі і в порядку, визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року, а також Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року [67] (*кадровий критерій*. – Авт.);

7. Правовий статус ЮС ОМСВ визначається відповідно до Положення про юридичну службу, а правовий статус її працівників – у відповідності з посадовими інструкціями.

Таким чином, правовий статус ЮС визначається відповідним локальним актом (вже зазначалось, що загальне положення про юридичну службу ОМСВ в Україні є відсутнім), а також відповідними методологічними рекомендаціями Мінюсту України, а правове становище її спеціалістів – посадовою інструкцією, трудовим законодавством (*статутарний (суб'єктний) критерій*. – Авт.);

8. В профільному законодавстві функції ЮС ОМСВ можна зазвичай встановити чотирма способами: а) шляхом системного тлумачення повноважень ОМСВ, що здійснюється на основі профільного законодавства; б) шляхом прямого закріплення таких функцій в актах локальної нормотворчості, що приймаються представницькими ОМСВ для регламентації та регулювання правового статусу ЮС; в) шляхом закріплення таких функцій в актах локальної нормотворчості, що приймаються місцевими органами Мінюсту України для регламентації та регулювання правового статусу ЮС; г) шляхом інтерпретації таких функцій з Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації 2008 року та їх наступного закріплення в актах локальної нормотворчості, що приймаються представницькими ОМСВ для регламентації та регулювання правового статусу ЮС.

На думку О. О. Лисовської, функції ЮС в ОМСВ є багатоаспектними, бо її діяльність є одним з важливих та вагомих важелів дотримання законності та

забезпечення принципу верховенства права у здійсненні ОМСВ своїх повноважень направлених на вирішення питань територіальної громади [68].

На думку В. В. Коваленка, функціями ЮС ОМСВ є: 1) внутрішньо-організаційні функції ЮС ОМСВ (нормотворча, прогнозування; планування; кадрового забезпечення; аналітична; інформаційного забезпечення; контролю та інші); 2) зовнішні функції ЮС ОМСВ, які поділяються на: а) юрисдикційні (претензійно-позовна, робота зі скаргами); б) неюрисдикційні (договірні, правової освіти; правової допомоги) [69].

Таким чином, розглядаючи функції ЮС ОМСВ, неможливо обійти увагою питання про їх класифікацію. На сьогодні існує безліч класифікаційних критеріїв щодо поділу функцій, як органів державної влади, так і ОМСВ. В досліджуваному нами аспекті вельми продуктивною вбачається класифікація, що запропонована О. В. Слобожаном. Так, до специфічних функцій ЮС ОМСВ він відносить: правоохоронну, «президіальну», стабілізуючу, виконавчо-розпорядчу, комунікативну, контрольну, наглядову, забезпечувальну, загального керівництва [70]. Слід однак зазначити, що в інших своїх наукових публікаціях О. В. Слобожан додає до зазначеного переліку функцію взаємодії, але нічого не каже про комунікативну, контрольну тощо [71].

Вважаємо, що виходячи з того, що ЮС в ОМСВ є відповідальною за організацію правової роботи, спрямованої на правильне застосування, неухильне додержання та запобігання невиконанню вимог актів законодавства, інших нормативних документів керівниками та працівниками під час виконання покладених на них завдань і функціональних обов'язків, на основі системного аналізу актів локальної нормотворчості, що регламентують та регулюють діяльність ЮС та на основі застосуванні положень Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації, що фактично має рекомендаційний характер, можна виокремити відповідні функції ЮС в профільній сфері, що здійснюються відповідно до покладених на неї завдань, а саме:



- організовує та бере участь у забезпеченні правильного застосування законодавства в ОМСВ (функція забезпечення законності. – Авт.);

- розробляє та бере участь у розробленні проектів нормативно-правових актів (рішень, розпоряджень, положень та інших актів), з питань, що належать до компетенції ОМСВ; перевіряє відповідність їх законодавству і міжнародним договорам України (функція загального нормопроекування. – Авт.);

- проводить юридичну експертизу проектів нормативно-правових актів, підготовлених структурними підрозділами ОМСВ (функція проведення юридичної експертизи. – Авт.);

- переглядає разом із структурними підрозділами ОМСВ нормативно-правові акти та інші документи з питань, що належать до їх компетенції, з метою приведення їх у відповідність із законодавством (контрольно-нормативна функція. – Авт.);

- вносить керівникові органу виконавчої влади пропозиції щодо подання нормативно-правового акта на державну реєстрацію в порядку, визначеному Мін'юстом (реєстраційна функція. – Авт.);

- разом із заінтересованими структурними підрозділами ОМСВ 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 (функція галузевого нормопроекування. – Авт.);

- 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 ОМСВ, а також погоджує (візує) проекти договорів за наявності погодження (візи) керівників заінтересованих структурних підрозділів (функція організації та проведення договірної роботи. – Авт.);

- організовує претензійну та позовну роботу, здійснює контроль за її проведенням (функція організації та проведення претензійно-позовної роботи. – Авт.);

- проводить разом із заінтересованими структурними підрозділами аналіз результатів господарської діяльності ОМСВ, вивчає умови і причини виникнення непродуктивних витрат, порушення договірних зобов'язань, а також стан дебіторської та кредиторської заборгованості (контрольно-господарська функція. – Авт.);

- 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 ОМСВ, готує правові висновки за фактами виявлених правопорушень та бере участь в організації роботи з відшкодування збитків (функція щодо відшкодування збитків. – Авт.);

- подає пропозиції керівникові ОМСВ про притягнення до відповідальності працівників, з вини яких заподіяна шкода (якщо це не віднесено до компетенції іншого структурного підрозділу) (функція організації притягнення до юридичної відповідальності. – Авт.);

- сприяє правильному застосуванню актів законодавства про працю, у разі невиконання або порушення їх вимог подає керівникові ОМСВ письмовий висновок з пропозиціями щодо усунення таких порушень (функція контролю за виконанням вимог трудового законодавства. – Авт.);

- здійснює методичне керівництво правовою роботою в ОМСВ, на підприємствах, які засновані на власності територіальної громади та відносяться до сфери управління ОМСВ, перевіряє стан правової роботи та подає пропозиції на розгляд керівника ОМСВ щодо її поліпшення, усунення недоліків у правовому забезпеченні діяльності органу, вживає заходів до впровадження новітніх форм і методів діяльності ЮС (функція забезпечення організації та здійснення правової роботи. – Авт.);

- проводить інформування ОМСВ про зміни у чинному законодавстві з питань, що регулюють діяльність ОМСВ, здійснює заходи, спрямовані на підвищення рівня правових знань працівників ОМСВ (інформаційно-нормативна функція. – Авт.);

- збирає інформацію про офіційне оприлюднення актів законодавства в друкованих виданнях (функція кодифікації законодавства. – Авт.);

- визначає разом із заінтересованими структурними підрозділами потребу в юридичних кадрах ОМСВ, організовує стажування кандидатів на заміщення вакантних місць в ЮС та в ОМСВ (кадрова функція. – Авт.);

- організовує і проводить роботу, пов'язану з підвищенням кваліфікації працівників ЮС ОМСВ та підприємства, що належить до сфери їх управління, роз'яснює застосування законодавства, надає правові консультації з питань, що належать до компетенції ОМСВ, а також за дорученням керівництва розглядає звернення громадян, звернення та запити народних депутатів України (функція організації підвищення кваліфікації працівників ЮС та роботи з зверненнями громадян. – Авт.);

- забезпечує правильне застосування законодавства в ОМСВ, інформує керівництво про необхідність вжиття заходів до скасування рішень, розпоряджень, прийнятих з порушенням законодавства (загально-контрольна функція. – Авт.);

- вносить керівництву ОМСВ пропозиції щодо подання нормативного акта для державної реєстрації, якщо цей акт стосується прав, свобод і законних інтересів громадян або має міжвідомчий характер (спеціально-реєстраційна функція. – Авт.);

- проводить разом з іншими структурними підрозділами роботу для перегляду рішень, розпоряджень з метою приведення їх у відповідність із законодавством, готує пропозиції щодо внесення до них змін і доповнень чи визнання їх такими, що втратили чинність (спеціально-контрольна функція. – Авт.);

- аналізує матеріали, що надійшли від правоохоронних і контролюючих органів, результати претензійної і позовної роботи, дані статистичної звітності, що характеризують стан законності в діяльності ОМСВ; розробляє пропозиції щодо усунення недоліків у правовому забезпеченні (превенційна функція. – Авт.);

- бере участь у розгляді матеріалів за наслідками перевірок, ревізій, інвентаризацій, дає правові висновки за фактами виявлених правопорушень (функція щодо підготовки правових висновків. – Авт.);

- представляє в установленому законодавством порядку ОМСВ в судах та інших органах під час розгляду правових питань і спорів (представницька функція. – Авт.);

- бере участь в організації і проведенні семінарів, інших занять з правових питань з працівниками ОМСВ, у підвищенні правових знань керівників і спеціалістів служби (функція організації юридичного навчання. – Авт.).

Визначені нами функції ЮС є усталеними в діяльності ОМСВ, причому вони є детермінованими не тільки багаторічною практикою діяльності цієї важливої інституції та її праксеологічними надбаннями, а й фактично відображають: а) блокові питання щодо правового забезпечення та супроводження належної діяльності ОМСВ в інтересах територіальної громади; б) питання юридичного забезпечення діяльності структурних підрозділів виконавчих ОМСВ; в) у підсумку, питання юридичного забезпечення діяльності представницьких ОМСВ; г) питання стабільного функціонування самої ЮС; г') питання кадрового забезпечення та підвищення кваліфікації фахівців ЮС.

Разом з тим, слід мати на увазі, що коло функцій ЮС ОМСВ не є обмежувальним, тобто таким, що не підлягає розширювальному тлумаченню. Більш того, таке розширення функцій відбувається, причому, на законодавчому рівні.

Так, згідно Закону України «Про безоплатну правову допомогу» від 2 червня 2011 року [72], в Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» внесена ст. 38-1 «Повноваження у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги», де фактично закріплено власні (самоврядні) повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги, що напряду торкаються ЮС, і звідсіля можна зробити висновок, що однією з її функцій є функція надання безоплатної первинної правової допомоги.

Це детерміновано тим, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у профільній сфері належать такі:

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

2) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо утворення установ з надання безоплатної первинної правової 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 установ з надання безоплатної первинної правової допомоги на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

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

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

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

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

8) залучення на підставі договорів адвокатів, фізичних та юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги;

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

10) надання документів та інших матеріалів або їх копій, необхідних у зв'язку з наданням безоплатної вторинної правової допомоги;

11) організація семінарів, конференцій з питань безоплатної первинної правової допомоги.

Системний аналіз вказаних повноважень дає змогу констатувати, що вони здійснюються виконавчими органами сільських, селищних, міських рад за прямої допомоги і при безпосередньої участі їх юридичних служб. Причому останні, в свою чергу, ініціюють, організують, виконують, супроводжують, забезпечують, координують, контролюють, в деякій мірі гарантують організацію та реалізацію діяльності у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги, а також сприяють наданню безоплатної вторинної правової допомоги. Перманентний характер такої участі ЮС підтверджується тим, що згідно ч. 2 ст. 38-1 вказаного Закону, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад взаємодіють з центрами з надання безоплатної вторинної правової допомоги та надають їм сприяння в межах своїх повноважень (*функціонально-динамічний критерій*. – Авт.);

9. Основними ознаками відділів та управлінь виконавчого комітету ОМСВ [73] є:

- 1) організаційна відособленість;
- 2) знаходження в штатному розкладі виконавчого комітету; деякі з них фінансуються зверху, вищестоящими органами, наприклад, органи внутрішніх справ, фінансові органи;
- 3) їх створення самим виконавчим комітетом, як правило, за погодженням з вищим органом; порядок їх утворення встановлений законом;
- 4) відділи та управління призначені: одні для внутрішньоорганізаційної роботи, інші – для здійснення галузевого управління в межах адміністративно-територіальної одиниці, треті – для здійснення надвідомчого (функціонального) управління в межах тієї ж одиниці;
- 5) перелік відділів та управлінь визначається самим виконкомом;
- 6) відділи та управління підпорядковані виконавчому комітету, а також відповідним вищестоящим органам державного управління, підзвітні тим і іншим, тобто перебувають у подвійному підпорядкуванні крім внутрішньоорганізаційних, так званого апарату виконкому;

7) зазвичай, їх правовий статус визначається самим виконкомом (положення про них видаються виконкомом) або представницьким ОМСВ (положення про них затверджуються рішенням місцевої ради) (*інституційний критерій*. – Авт.);

10. При визначенні та уточненні питання правового статусу ЮС в МСВ необхідно спиратись на доктринальні напрацювання в сфері теорії адміністративного, конституційного і муніципального права.

Необхідно зазначити, що дослідження порядку формування, організаційної структури, функцій і компетенції ОМСВ, в тому числі їх виконавчих органів, форм та методів їх діяльності містяться в багатьох працях українських і зарубіжних вчених різних історичних періодів: С. А. Авак'яна, В. Б. Авер'янова, Є. О. Агеєвої, Б. П. Андресюка, Г. В. Атаманчука, П. Ашлея, М. О. Баймуратова, М. М. Баймуратова, Ю. Ю. Бальція, О. В. Батанова, Г. В. Барабашева, В. О. Барахтяна, Д. М. Бахраха, І. Л. Бачило, В. П. Безобразова, В. І. Борденюка, І. П. Бутка, В. І. Васильєва, В. Г. Вишнякова, М. П. Воронова, Б. М. Габричидзе, А. З. Георгіци, В. А. Григор'єва, В. П. Гробоної, Е. Деттона, І. Дитятіна, А. І. Єлістратова, В. В. Івановського, В. М. Кампа, Ю. М. Козлова, А. М. Колодія, М. М. Коркунова, М. І. Корнієнка, В. В. Кравченка, В. О. Кряжкова, О. О. Кутафіна, Б. М. Лазарева, М. І. Лазаревського, О. Є. Луньова, П. М. Любченка, Л. В. Ніколаєвої, Б. І. Ольховського, М. П. Орзіха, В. С. Основіна, Р. С. Павловського, В. Ф. Погорілка, О. В. Прієшкіною, М. О. Пухтинського, А. О. Селіванова, М. Ф. Селівона, М. І. Свешникова, Ю. О. Тихомирова, Ю. М. Тодики, В. В. Тордія, О. Ф. Фрицького, В. В. Цветкова, М. В. Цвіка, Ю. С. Шемшученка, К. Ф. Шеремета, К. С. Шугриної, В. Д. Яворського та ін.

Однак питання трансформації діяльності виконавчих комітетів ОМСВ та їх структур в умовах муніципальної реформи залишаються вкрай актуальними та потребують свого подальшого дослідження.

Створюючи класифікації відділів та управлінь виконкомів місцевих Рад, М. І. Корнієнко і В. В. Тордія, зробили висновок, що такі відділи та управління є органами місцевого управління. Вони здійснюють спеціалізоване управління, тобто кожен відділ, управління здійснюють свою частину місцевого управління, пов'язану

з його областю, сферою (предметами віддання. – Авт.). Відділи та управління, крім внутрішньоорганізаційних, управляють підвідомчими виконкомом підприємствами, установами, організаціями. Тому їх система будується в основному стосовно до основних галузей і сфер діяльності виконавчого комітету. У виконавчих комітетах переважають відділи та управління [74].

Сільська, селищна, міська, районна в місті рада (у разі її створення) в межах затверджених нею структури і штатів може створювати відділи, управління, інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів цих рад. Їх створення залежить від місцевих умов. Наприклад, для великих міст необхідно створювати управління, які будуть займатися міським господарством, гуманітарними, соціальними питаннями, економікою, комунальним майном, бюджетом, фінансами тощо. У сільській місцевості зовсім інша система цих органів, а також і штат працівників різниться залежно від сфери діяльності й обсягу повноважень.

Виконавчі ОМСВ, а також їх апарат достатньо різноманітні і їх можна класифікувати наступним чином.

За суб'єктом формування: а) утворені радою (виконком, управління, відділи, департаменти); б) утворені виконкомом (комісії, ради); в) утворені головою (ради, служби голови).

За способом формування: а) утворені з затвердженням персонального складу за поданням голови (виконавчий комітет); б) за поданням громадських організацій (виборча комісія); в) утворені без затвердження персонального складу (управління, відділи); г) утворені на основі кооптації за встановленими нормами (комісії).

За призначенням: а) органи загального призначення (виконком); б) органи спеціального призначення (управління, відділи).

За функціями: а) галузеві (управління транспорту); б) функціональні (управління фінансів); в) допоміжні (відділ організаційної роботи);

За способом прийняття рішень: а) колегіальні (комісія, комітет, виконком); б) єдиноначальні (управління, відділи) [75].



Виходячи з цієї класифікації, ЮС є: А) за суб'єктом формування – утворена радою; Б) за призначенням – є органом спеціального призначення; В) за функціями – є допоміжним органом, але з чіткою перспективою зміну такого статусу в бік функціонального відділу, а в умовах створення департаменту – в бік галузевої інституції. Дослідимо це нижче. Г) за способом прийняття рішень – єдиноначальним органом.

Найбільш продуктивною в контексті визначення правового статусу ЮС є:

1) визначення виконавчих органів за призначенням, коли їх можна класифікувати таким чином: виконавчі органи загальної компетенції – виконавчі комітети, та органи спеціального призначення, тобто органи галузевої та функціональної компетенції (управління, відділи та інші органи, які утворюються радами). Їх організаційно-правовий статус не можна вважати тотожним, тобто однопорядковим, хоча вони й мають одне джерело управління – ради. В цьому слід погодитись з дослідником Ю. В. Делією, що відмінність їх статусу від статусу виконавчого комітету ради полягає у наступному: а) це органи з багатоступеневою підзвітністю, підконтрольністю і підпорядкованістю (підзвітні й підконтрольні раді, яка їх утворила, підпорядковані її виконавчому комітетові, а також відповідному голові) (наявність багатоманітних комунікаційних зв'язків – комунікативний фактор. – Авт.); б) на відміну від виконавчого комітету, законодавством не визначається строк дії таких органів (фактична відсутність терміну дії – відсутність часового фактору дії. – Авт.); в) за методом прийняття рішень – це органи одноособового керівництва (наявність індивідуальної інституції –монократичний фактор. – Авт.); г) правом відміняти рішення цих органів наділений виконавчий комітет ради (субординаційний фактор. – Авт.) [76].

2) ще чіткіше правовий статус ЮС проявляється в процесі класифікації всіх управлінь, відділів, інших виконавчих органів за функціями – тут вони поділяються на три основні групи: 1. галузеві; 2. функціональні; 3. допоміжні.

Підставою для виникнення такої класифікації служать обсяг і характер їх компетенції. Так, галузеві відділи й управління здійснюють безпосереднє керівництво галуззю господарства або соціально-культурною діяльністю

(наприклад, управління житлового господарства, соціальних питань, земельних ресурсів, культури, освіти, відділ з питань праці тощо). Функціональними є відділи й управління, які здійснюють координаційно-регулюючу або контрольну діяльність і можуть впливати на органи й осіб, не підпорядкованих їм (фінансове управління, відділ місцевих податків і зборів, контрольна інспекція). Допоміжні відділи й управління створюються для виконання діяльності, пов'язаної з інструктуванням, інспектуванням, підготовкою питань на сесію ради та засідання виконавчого комітету, інформаційним забезпеченням, технічним контролем, матеріально-технічними справами. Вони не наділені самостійними власними повноваженнями, а також організаційною самостійністю, правами юридичних осіб (наприклад, організаційний, адміністративно-господарський відділи, ЮС, прес-служба).

Галузеві, функціональні й допоміжні виконавчі органи місцевих рад на практиці мають різне найменування – відділи, управління, департаменти, інші виконавчі органи. У практичній діяльності місцевої ради створюються головні управління, комісії, комітети, служби. Найменування виконавчих органів – відділи доцільно віднести лише до внутрішніх, допоміжних ланок. Усі організаційно самостійні ланки, головним змістом діяльності яких є керівництво окремими галузями, слід було б іменувати управління або департаментами. При поділу управлінь на головні й просто управління визначаючим чинником є вже не місце та їх роль у структурі відповідної ради, а обсяг діяльності, структура, штати і т.п. Найменування комісій та комітетів мають, як правило, спеціалізовані виконавчі органи місцевих рад, робота яких будується за принципом колегіальності [77]. Служби також належать до допоміжних органів, і їх завдання, як і відділів, полягає у сприянні роботі місцевої ради та виконавчих органів.

В контексті зміни та вдосконалення правового статусу ЮС ОМСВ є доцільним дослідити і зрозуміти різницю між діяльністю і призначенням департаменту і управління. А це можливо зробити тільки шляхом ретельного аналізу з застосуванням методу абстрагування і компаративного методу (методу порівняльного правознавства).

Коли створюється юридичний відділ (ЮС) вона є допоміжним органом виконавчого комітету ОМСВ. По мірі зростання задач ЮС та організації її підрозділів в інших відділах та управліннях виконавчого комітету, зростає й статус самої ЮС, що перетворюється в юридичне управління (управління правової роботи, управління правової і договірної роботи, управління правової роботи і контролю тощо). В умовах формування правової політики виконавчого комітету, а в підсумку й всього ОМСВ, виходячи з підготовки юридичним управлінням всього масиву документів, що готуються до розгляду місцевою радою, а потім приймаються на її сесіях, а також по мірі зростання і розширення кола задач місцевої ради та її виконавчого комітету, замість юридичного управління створюється юридичний департамент (департамент правової роботи тощо).

Звідсіля на необхідно визначити дефінітивну характеристику департаменту і управління, застосовуючи управлінський досвід органів державного управління [78].

Департамент – це структурна одиниця відомств і міністерств, а також їх підрозділів, об'єднаних за галузевою ознакою. До їх складу можуть входити інші, більш дрібні освіти (відділи, інспекції, служби, управління), а коло розв'язуваних питань залежить від напрямку діяльності організації. На думку Л. Д. Щур, департаменти являють собою підрозділи, структуровані як за галузевою, так й за функціональною ознакою, які, так само як і управління забезпечують реалізацію окремих напрямів діяльності організації. Зазвичай, такі підрозділи створюються в органах державної влади та МСВ; вони об'єднують у своєму складі більш дрібні структурні одиниці (найчастіше – відділи) [79].

Управління – це, свою чергу, підрозділ департаменту, сформований за функціональною ознакою і призначене для реалізації окремих напрямків діяльності. Дане освіта може мати у своєму складі більш дрібні одиниці, які знаходяться у нього в підпорядкуванні.

Слід зазначити, що порівнювати зазначені поняття є сенс тільки в системі державного управління. Якщо ми говоримо про бізнес, то тут департаменти та управління можуть перебувати де завгодно і як завгодно – без будь-якої системи. Однак у владній ієрархії все більш-менш прозоро. Департамент – це велике

утворення, до складу якого може входити кілька управлінь. Це визначає і його великий, порівняно з меншою управлінською одиницею, розмір.

В онтологічному та гносеологічному розумінні, департамент як управлінська одиниця, не тільки здійснює наглядові та контрольні функції, а й визначає політику відомства. Його керівник володіє певною свободою вибору стратегії досягнення цілей. Управління в цьому сенсі – є лише виконавцем, коло питань якого на практиці звужене. У своїй діяльності він повинен спиратися на департамент, реалізуючи «спущені згори» завдання.

Таким чином, відмінність департаменту від управління, юридичного департаменту від юридичного управління, полягає в наступному:

1. Ієрархія – тобто управління виступає як структурна одиниця департаменту, тому його правовий статус трохи нижче;

2. Коло розв'язуваних питань – юридичний департамент відповідає за правову політику відомства (не стільки виконкому, скільки всієї ради) в цілому, а управління – лише за окремий сегмент діяльності організації;

3. Чисельність – департамент завжди перевершує управління за кількістю співробітників [80];

4. Підпорядкування – юридичний департамент підпорядкований міському голові та підконтрольний міській раді.

5. Правовий статус – юридичний департамент є юридичною особою, може відкривати рахунки в органах Державного казначейства України, має гербову печатку, штампи і бланки з власною назвою, в той час коли юридичне управління має тільки гербову печатку, штампи і бланки з власною назвою, а ЮС на рівні відділу має в основному тільки штампи і бланки з власною назвою.

Слід наголосити на тому, що наявність відповідної «організаційно-правової мотрійки» щодо форм організації та функціонування ЮС ОМСВ (відділ – управління – департамент), ще не знайшло своє відображення в новітніх дослідженнях її правового статусу [81-82], що дає можливість визнати спроби дослідження правового статусу цього підрозділу виконавчих комітетів ОМСВ, своєчасним, перспективним, а також доктринально і прагматично продуктивним.

### **2.3 Організаційно-правові форми діяльності юридичної служби органу місцевого самоврядування**

В онтологічному розумінні в основі організаційно-правових форм діяльності ОМСВ та їх виконавчих органів лежить філософське співвідношення форми і змісту.

Зміст і форма – це важливі філософські категорії, у взаємозв'язку яких зміст, будучи визначальною стороною цілого, представляє єдність всіх складових елементів об'єкта, його властивостей, внутрішніх процесів, зв'язків, суперечностей і тенденцій, а форма є внутрішньою організацією змісту. Відносини змісту і форми характеризується єдністю, що доходить до їх переходу один в одного, проте ця єдність є відносною. У взаємовідносинах змісту і форми зміст являє рухливу, динамічну сторону цілого, а форма охоплює систему стійких зв'язків предмета. Виникаюча в ході розвитку невідповідність змісту і форми, в кінцевому рахунку вирішується «скиданням» старої і виникненням нової форми, що є адекватною розвинутому змісту [83].

Такий підхід дає змогу зробити декілька важливих методологічних висновків:

- зміст і форма – це важливі філософські категорії, що знаходяться у постійному взаємному діалектичному зв'язку (пріоритетно-комунікативний фактор. – Авт.);

- зміст є визначальною стороною цілого (фактор первинної ролі змісту. – Авт.);

- зміст представляє єдність всіх складових елементів об'єкта, його властивостей, внутрішніх процесів, зв'язків, суперечностей і тенденцій (фактор складної та багатогранної структуризації змісту. – Авт.);

- форма є внутрішньою (і зовнішньою. – Авт.) організацією змісту (фактор вторинної ролі форми. – Авт.);

- відносини змісту і форми характеризується єдністю, причому така єдність є органічною, бо доходить до їх переходу один в одного (фактор іманентної єдності змісту і форми. – Авт.);

- однак, єдність змісту і форми є відносною (фактор відносної єдності змісту і форми внаслідок можливості їх розвитку. – Авт.);

- у взаємовідносинах змісту і форми зміст являє рухливу, динамічну сторону цілого, а форма охоплює систему стійких зв'язків предмета (фактор взаємодії динамічного та статичного у взаємовідносинах змісту і форми. – Авт.);

- виникаюча в ході розвитку невідповідність змісту і форми, в кінцевому рахунку вирішується «скиданням» старої і виникненням нової форми, що є адекватною розвинутому змісту (фактор первинності змісту в процесі розвитку та його активної ролі у виникненні нової форми. – Авт.).

При цьому форма (лат. *Forma*, грец. *Μορφή*) – поняття філософії, яке визначається відносно до понять змісту і матерії. У співвідношенні зі змістом, форма розуміється як впорядкованість змісту – його внутрішній зв'язок і порядок. У співвідношенні з матерією, форма розуміється як сутність, зміст знання про суще, яке є єдність форми і матерії. При цьому, просторова форма речі – є окремий випадок форми як сутності речі [84]. Таким чином, форма є основною умовою впорядкованості та значимості змісту, яка фактично визначає, по-перше, його інтерстиціальний зв'язок і, по-друге, внутрішній порядок (структуру).

Зміст, в свою чергу – це сукупність елементів, процесів, зв'язків, які складають даний предмет або явище. Ця визначеність майже ідентична поняттю «сутність» і є тісно пов'язаною з ним. Проте сутність є абстрактним феноменом, вона є ширше ніж категорія «зміст», бо нею визначають головний, вирішальний, глибинний внутрішній зв'язок предметів, що представляють основу. Поняття «зміст» тут виступає трохи вузьким. Воно також відображає внутрішній і вирішальний зв'язок, однак не в його найзагальнішому вигляді, а в такому, який реалізується в кожному окремому предметі (групі предметів) на певному етапі розвитку, за певних умов. Наприклад, сутністю життя у найзагальнішому вигляді є процес обміну речовин у білковому тілі. Конкретний прояв цього зв'язку в будь-якій клітині чи організмі буде різним. У даному випадку зміст є проявом сутності в даній специфіці, внутрішнім зв'язком в окремій специфіці, внутрішнім зв'язком в окремому [85]. Звідсіля, по відношенню до змісту, форма є вираженням змісту, його

виразом. Це, по-перше, внутрішня і зовнішня організація змісту; по-друге, спосіб його існування, і, по-третє, форма має певну визначеність, стабільність і самостійність. Таким чином, форма нерозривно пов'язана зі змістом, а через нього – з сутністю.

Названі категорії відображають об'єктивний світ, оскільки всі предмети, процеси і явища природи і суспільства мають свій зміст і свою форму. Є свій зміст і форма і в праві взагалі і в адміністративному праві, що вивчає науку державного управління.

Питання про сутність, зміст та форму права досліджували багато учених та в різні часи: Сократ, Платон, Аристотель, Цицерон, Фома Аквінський, Юстиніан, Гуго Гроцій, Джон Локк, Томас Гоббс, Жан-Жак Руссо, Ш.-Л. Монтеск'є, Т. Джефферсон, Л. Дюги, Л. І. Петражицький, І. Кант, К. Жоффре-Спінозі, А. Меркель, Д. Остін, Г. Шершеневіч, Р. Кельзен, І. А. Покровський, І. В. Михайлівський, Є. Ерліх, Р. Паунд, Д. Френк, Г.-В.-Ф. Гегель, К. Маркс, Г. Харт, Г. Дж. Берман, Ё. Фуллер, Ф. А. Хайєк, Р. З. Лівшіц, О. Е. Лейст, В. С. Нерсесянц, П. М. Рабінович, М. В. Цвік, С. І. Максимов, В. Я. Тацій та багато інших.

Питання про сутність, зміст та форму управлінської діяльності досліджували багато вчених-адміністративістів та в різні часи, серед яких В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, А. В. Васильєв, І. Л. Бачило, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, Ю. М. Козлов, Є. Б. Кубко, Б. М. Лазарєв, Н. Р. Нижник, І. М. Пахомов, В. М. Селіванов, В. В. Цветков, Ю.С. Шемшученко та багато інших.

В процесі дослідження організаційних та організаційно-правових форм діяльності ЮС ОМСВ необхідно враховувати наступні положення, що мають методологічне наповнення та праксеологічне значення:

А) Правильне розуміння проблеми форми управління (публічної влади) сприяє більш глибокому та оптимальному проникненню в її зміст. Ще більшою є її практична цінність, оскільки ефективність управління, на слухну думку Д. М. Бахрака, в чималому ступені залежить від правильного використання всього арсеналу форм діяльності [86]. Вміле поєднання різних елементів форми сприяє

кращій організації публічної влади, вдосконаленню її зв'язків із зовнішнім середовищем.

Б) Зміст діяльності публічної влади складають управлінські функції, що нею виконуються. А поняття її форми є багатоаспектним, бо публічна влада має багато форм. Організаційною формою публічної влади є апарат, тобто публічна адміністрація юридично в основному оформлена адміністративним правом, тому, враховуючи те, що ОМСВ та створювані ними виконавчі органи є органами публічного управління, якщо їх правовий статус регламентується конституційним та муніципальним правом, то діяльність останніх у вигляді управлінської діяльності – правом адміністративним.

В) В адміністративно-правовій науці відносно розуміння форм управління існує переважно діяльнісно-функціональний та формалізовано-технологічний підходи, так найчастіше під ними розуміються «види дій органів управління з точки зору їх зовнішнього вираження» (М. І. Піскотін) [87], «зовнішнє практичне вираження конкретних дій, скоєних органами державного управління ...» (Ю. М. Козлов) [88]. Тобто, у цьому випадку ми стикаємось: а) з наявними зовнішніми проявами відповідних управлінських дій; що б) реалізуються у відповідних організаційних (процесуальних, технологічних) формах; та в) мають свій відповідний зміст; що г) спрямований на досягнення відповідного управлінського результату. Звідсіля, загалом можна погодитися з таким методологічним підходом, якщо визнати його одним з раціональних рішень в аналізі форми функціонування виконавчої влади і якщо мати на увазі діяльність усіх суб'єктів публічного управління, бо фактично тут мова йде про правові наслідки виконавчо-розпорядчої діяльності (тобто, про досягнення нею відповідних телеологічних домінант у вигляді відповідного соціального ефекту. – Авт.), або про розрізнення її по кінцевому результату.

Г) Такий методологічний підхід дає можливість розрізняти правові та неправові форми здійснення виконавчої влади. Правовою вважається діяльність, яка безпосередньо тягне за собою певні правові наслідки і здійснюється на основі досить повного юридичного оформлення (тобто, у широкому розумінні, вона, по-



перше, передбачена правовими нормами, по-друге, врегульована ними та, по-третє, здійснюється /реалізується/ у процесуальному порядку, що передбачений правовими нормами. – Авт.).

Г') Серед правових форм виділяються: 1) прийняття правових актів (рішень); 2) укладення договорів; 3) вчинення інших юридично значимих дій.

Д) Щодо прийняття правових актів (рішень) суб'єктами публічного управління слід наголосити на тому, що у організаційно-правовому контексті своєї діяльності, для досягнення поставлених перед ними завдань, вони видають величезне число нормативно-правових актів. За їх допомогою не тільки встановлюються нові юридичні норми, але й змінюються або скасовуються старі (нормопроектна і нормотворча /правотворча/ діяльність. – Авт.), а також формуються нові правовідносини, змінюються, припиняються такі, що діяли раніше (індивідуальна і загальна правозастосовна діяльність. – Авт.).

Е) Відносно укладення договорів суб'єктами публічного управління слід відмітити, що з кожним роком розширюється їх договірна практика. Причому, якщо в минулому вони в основному були стороною у трудових відносинах (колективних, трудових договорах), то тепер вони укладають багато адміністративних договорів (угоди між різними суб'єктами управління, контракти про службу в міліції, збройних силах, МСВ і т. ін.). Досить новою організаційно-правовою формою є їх участь у цивільно-правових угодах, і хоча вони виступають у цивільному обороті в іншій якості – тобто діють як юридичні особи, їх участь у цивільно-правових договорах можна розглядати як допоміжну діяльність, що сприяє виконанню їх основної функції – управлінської. Новелістичною є участь органів публічного управління, особливо ОМСВ, у підготовці, а часто і в укладенні і в виконанні не тільки державно-правових договорів між суб'єктами права держави, міждержавних та інших міжнародних договорів, а й договорів міжнародного характеру, що укладаються з муніципальними органами зарубіжних країн та міжнародними і національними асоціаціями місцевих влад.

Є) До неправових форм діяльності публічної влади відносяться організаційні дії (організаційні форми діяльності. – Авт.) і матеріально-технічні операції. Вони

теж здійснюються в рамках чинного законодавства, але досить часто така діяльність регламентується правом або лише в загальному, або не регламентується зовсім (в цьому випадку багато питань віддається на розсуд самих органів публічного управління. – Авт.). Вказана діяльність є результатом багаторічної практичної управлінської діяльності позитивного бюрократичного напрямку, що має за мету забезпечити належним чином виконання та вирішення питань, що входять до компетенції органу публічного управління. Вона здійснюється належними суб'єктами з використання організаційних форм діяльності, що виконують підготовчу, інформаційну, комунікативну та інші функції та є досить ефективними в публічному управлінні за рахунок залучення або необхідної кількості фахівців (кадровий ресурс. – Авт.), або достатньої кількості різного роду ресурсів (організаційних, матеріальних, фінансових тощо. – Авт.). Головна ж їх особливість полягає в тому, що ці дії безпосередньо юридичних наслідків не тягнуть, але у своїй сукупності спрямовані на досягнення таких наслідків, бо всебічно цьому сприяють в якості мегазадачі.

Ж) Найчастіше зустрічаються такі організаційні дії (організаційні форми), як проведення нарад, обговорень, перевірок, поширення передового досвіду, розробка прогнозів, програм, методичних рекомендацій, підвищення кваліфікації, здійснення бухгалтерського і статистичного обліку, організація демонстрацій, прес-конференцій, зустрічей з депутатами рад, трудовими колективами, представниками громадських об'єднань.

З) Виконання матеріально-технічних операцій, що по великому гатунку входять до організаційних дій (організаційних форм діяльності. – Авт.), пов'язано з діловодством (реєстрація, оформлення, розмноження, розсилка документів), обробкою інформації (підрахунки, підготовка даних для машинної обробки), різноманітними вимірами.

И) Виходячи з того, що правові і неправові (організаційні) форми є взаємопов'язаними між собою, супроводжують одна другу, бо не можуть бути реалізованими одна без одної, на практиці виокремлюють:

1) організаційно-правові форми діяльності органів публічної влади, тобто такі, що передбачені правовими нормами, але в процесі свого виконання вони потребують відповідної процесуалізації, тобто відповідної послідовності дій, що здійснюються відповідними (належними) суб'єктами, що у підсумку створюють умови для їх реалізації;

2) організаційні форми діяльності органів публічної влади, тобто такі, що часто-густо не передбачені правовими нормами, але вже є в арсеналі методів та засобів управлінської діяльності як ефективні форми реалізації рішень органів публічної влади – вони є процесуальними діями, що здійснюються уповноваженими суб'єктами і сприяють виконанню задач і функцій органів публічного управління, підкріплюючи таке виконання процесуальною формою, що їх легітимізує.

І) Виходячи з того, що організаційно-правові та організаційні форми діяльності мають по великому рахунку внутрішню діяльнісно-функціональну природу, вони, виходячи з загально правового розуміння функцій органу, як основних напрямків його діяльності [89], мають прямий вихід на функції ЮС ОМСВ. По-перше, ЮС бере участь у реалізації різних функцій управління: організації, координації, контролі. Причому відмінною рисою такої участі є те, що ЮС спеціально створена для забезпечення законності діяльності органів публічного управління, і це її призначення накладає відбиток на форми участі ЮС в реалізації всіх функцій управління. По-друге, ЮС не тільки бере участь в управлінській діяльності – вона, крім цього, забезпечує і супроводжує участь органу публічного управління як юридичної особи у правовідносинах. По-третє, на юридичну службу покладені завдання з надання правової допомоги членам територіальної громади та їх асоціаціям. Всі вказані функції реалізуються юридичною службою за допомогою відповідних організаційних та організаційно-правових форм діяльності.

Слід мати на увазі, що функції ЮС органічно є пов'язаними з функціями інших структурних підрозділів органу публічного управління. Цей зв'язок, на наш погляд, виражається, по-перше, в тому, що, зливаючись з функціями інших структурних підрозділів, функції ЮС сприяють реалізації функцій органу управління (колабораційний фактор. – Авт.); по-друге, ЮС надає правову допомогу

іншим структурним підрозділам у реалізації ними своїх власних функцій (кураторський фактор. – Авт.); по-третє, вона властивими їй засобами забезпечує реалізацію найважливішого принципу діяльності органів публічного управління – законності (професійний фактор. – Авт.). Таким чином, виникають нові організаційні чи підсилюються, вдосконалюються вже апробовані на практиці організаційні форми (спільні засідання структур виконавчого комітету місцевої ради, організація та проведення навчання з актуальних питань правового забезпечення та супроводження відповідної діяльності тощо). В процесі муніципальної реформи, що призведе до перерозподілу повноважень органів публічної влади і управління, шляхом їх децентралізації і деконцентрації, виникатимуть нові організаційно-правові форми діяльності ЮС, що обумовлено появою нових завдань та повноважень.

Звідсіля, оскільки ЮС пов'язана з правовою діяльністю органів публічного управління, функції цієї служби мають свої специфічні особливості. Вони пов'язані головним чином із застосуванням норм права і вдосконаленням дій юридичного характеру, виконуються в певних формах і певними методами, які вимагають спеціальних правових знань та професійної підготовки в галузі права.

Отже, ЮС має самостійні функції, відмінні від функцій інших відділів і служб органу управління, тому вона має й специфічні організаційні та організаційно-правові форми її діяльності. Це визначається самим призначенням ЮС, діяльністю, яку здійснюють її працівники, що володіють необхідними теоретичними та практичними знаннями в галузі права, а також професійними навичками в практиці реалізації нормативно-правових норм. Звідсіля слід наголосити на органічному зв'язку виникнення, використання і вдосконалення організаційних і організаційно-правових форм діяльності ЮС, а також тенденції їх зростання від рівня професійної підготовки її кадрового складу.

Ї) Виходячи з того, що організаційно-правові та організаційні форми діяльності ЮС ОМСВ обов'язково мають телеологічну домінанту, вони мають прямий вихід на компетенцію МСВ. Тобто ЮС ОМСВ має за основну мету юридичне обслуговування не тільки самого ОМСВ та його органів, а й по великому

рахунку захист інтересів територіальної громади, що сформувала такий орган та функціонує на його території. Вважаємо, що тут слід розуміти інтереси місцевої (територіальної) спільноти, що функціонує у вигляді територіальної громади як сукупності жителів (населення) відповідної території держави.

Населення місцевої спільноти (спільність людей – історична, культурна, сусідська) – це не просто люди, що проживають на одній території в межах відповідних кордонів, воно є важливою соціальною спільнотою людей, общиною, що є здатною як суб'єкт управління на основі загальних цінностей (співпричетність до «малої Батьківщини», та відповідальність перед суспільством ті ін.) організувати та вести місцеве господарство, місцеве виробництво у відповідності зі своїми інтересами, постійно поліпшуючи якість життя [90]. Розуміння населення, що складає місцеву спільноту та ззовні проявляє себе як територіальна громада, що виступає нозологічною та первинною одиницею МСВ, є дуже важливим у розумінні ролі ЮС щодо супроводження, забезпечення та реалізації таких інтересів.

Наведена позиція має відповідні як методологічні, так й технологічні характеристики, а саме:

- спільнота людей, община продукує специфічні інтереси, що треба не тільки визнавати, а й реагувати на них, тобто «обслуговувати» з метою їх реалізації у повсякденному житті. Саме тут виникає роль ОМСВ та їх виконавчих органів в цьому процесі – ЮС сприяє вирішенню цієї мегазадачі в правовому полі держави;

- спільнота людей, община організовує та веде місцеве господарство, місцеве виробництво. ОМСВ та їх виконавчі органи сприяють цьому, а їх ЮС «вводить» ці питання в правове русло та забезпечує і супроводжує такі процеси;

- для вирішення питань, що продукуються інтересами територіальної громади (населенням, спільноти людей, общиною), ОМСВ, їх виконавчі органи повинні володіти відповідною компетенцією, що здійснюється шляхом відповідних організаційно-правових та організаційних форм діяльності – звідсіля виникає відповідний процесуальний ланцюжок «інтереси територіальної громади – компетенція МСВ та його органів – діяльність ОМСВ та їх виконавчих органів, що здійснюється ними на основі компетенції – відповідні організаційно-правові та

організаційні форми діяльності останніх». Таким чином, ЮС не тільки здійснює правовий контроль за існуванням та належним функціонуванням такого ланцюжку, вона активно приймає участь в його реалізації.

Й) Розглядаючи функції органів публічної влади, включаючи функції ОМСВ, їх виконавчих органів та функції ЮС, слід виходити з настанов загальної теорії держави та теорії публічного управління. У такому розумінні під ними слід розуміти об'єктивно обумовлені основні напрямки їх діяльності, що забезпечують поділ праці всередині державного механізму і характеризуються певною стабільністю, в яких відображаються завдання і соціальне призначення органів публічної влади [91]. На наш погляд, визначення функцій вказаних органів має високий рівень узагальнення, в той час коли компетенція таких органів характеризується більшою конкретикою та визначеністю. Саме з такої узагальнюючої «мотрійки» можливо вивести зв'язок функцій, компетенції та організаційно-правових форм діяльності органів публічної влади.

Так, авторський колектив під керівництвом С. Г. Серьогіної зазначає [92], що:

а) функції органів публічної влади є тісно пов'язаними з компетенцією, яка є тим елементом організації роботи, що забезпечує максимальну диференціацію цих органів та унікальність їхнього правового статусу;

б) сама семантика слова «компетенція» передбачає фаховий підхід до публічного володарювання (дійсно, етимологічне наповнення цього терміну означає владну управлінську діяльність. – Авт.);

в) а виходячи з того, що здійснювати публічну владу слід грамотно, зі знанням справи, чітко орієнтуючись у тій сфері суспільного життя, в якій складаються ті правовідносини, суб'єктом яких є цей орган (сфери суспільного життя = предмети відання як елемент компетенції. – Авт.), то це можна зробити тільки за допомогою компетенції.

Вже зазначалось, що компетенція є належною, оптимальною та ефективною юридичною характеристикою, за допомогою якої не тільки точно фіксується положення певного органу в політико-правовому просторі, а й відображається його системна роль у механізмі здійснення публічної влади або її забезпечення, або її

супроводження – тобто, складові елементи компетенції (повноваження та предмети відання. – Авт.) дають змогу максимально чітко визначити правове положення конкретного органу в системі координат публічної влади і його місце серед суб'єктів владних правовідносин. Як дуже вірно та методологічно та онтологічно правильно зазначає один з корифеїв національної науки адміністративного права В. В. Цветков, незалежно від того, є компетенція повністю самостійною (конкретного органу публічної влади) чи має похідний характер (структурних підрозділів чи посадових осіб), можна говорити про її подвійне призначення, а саме:

- шляхом державно-владного встановлення компетенції чітко фіксується обсяг та зміст діяльності того чи іншого суб'єкта, що здійснює управління (діяльнісно-обмежувальний критерій. – Авт.);

- одночасно проводиться розмежування його функцій з функціями інших суб'єктів, що співвідносяться з ним як за «вертикаллю», так і за «горизонталлю», іншими словами, закріплюється певний порядок розподілу всієї сукупності державних функцій, що реалізуються управлінським апаратом [93] (розмежувальний критерій. – Авт.).

Наслідком симбіозу наведених критеріїв є те, що компетенція органу у процесуальному, технологічному контексті може бути реалізованою лише за рахунок використання відповідних організаційно-правових форм діяльності та за рахунок здійснення відповідної організаційної діяльності з використанням відповідного арсеналу організаційних форм. Таким чином, виникає з великою долею об'єктивності, формується, рефлексується, функціонує і вдосконалюється стійкий процесуально-процедурний ланцюжок «функції ЮС – компетенція ЮС – організаційно-правові форми діяльності ЮС».

Так, наприклад, відповідно до Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 року № 1040 [94], до загальних функцій ЮС ОМСВ можна віднести проведення юридичної експертизи проектів актів та інших документів, підготовлених структурними підрозділами підприємства, погодження (візування) їх

за наявності віз керівників заінтересованих структурних підрозділів або осіб, що їх заміщують. У разі виявлення невідповідності проекту акта чи іншого документа вимогам законодавства, ЮС подає заінтересованому структурному підрозділу вмотивовані пропозиції щодо приведення його у відповідність із законодавством (п. 10.4 Положення).

Системний аналіз вказаної функції свідчить про те, що вона володіє комплексним характером і складається з цілої низки організаційно-правових форм, що прямо вказані в цьому нормативно-правовому акті. Так, ЮС ОМСВ здійснює проведення юридичної експертизи проектів актів та інших документів (організаційно-правова форма. – Авт.), причому тільки тих, що, по-перше, є підготовленими тільки структурними підрозділами ради, її виконавчого комітету та його структурних підрозділів (організаційно-правова форма. – Авт.), а, по-друге, після проведення юридичної експертизи проектів таких актів та документів, здійснює їх погодження (візування) (організаційно-правова форма. – Авт.), причому, по-третє, тільки за наявності віз керівників заінтересованих структурних підрозділів або осіб, що їх заміщують (організаційно-правова форма. – Авт.). Більш того, у наведеному Загальному положення міститься пряма вказівка на те, що у разі виявлення невідповідності проекту акта чи іншого документа вимогам законодавства ЮС подає (фактично зобов'язана подати. – Авт.) заінтересованому структурному підрозділу вмотивовані пропозиції щодо приведення його у відповідність із законодавством (організаційно-правова форма. – Авт.). Така поведінкова настанова також супроводжується як іншими організаційно-правовими формами (написання експертного висновку, написання супроводжувальних документів тощо) так й відповідною організаційною діяльністю (проведення нарад, зустрічей, підготовка доповідей тощо).

Звідсіля, для реалізації зазначеної функції ЮС ОМСВ, повинна мати в своїй компетенції повноваження на:

А) проведення юридичної експертизи проектів нормативних актів та документів;

Б) погодження (візування) проектів таких актів і документів.



Наведені повноваження реалізуються шляхом здійснення низки об'єктивованих і формалізованих організаційно-правових форм діяльності:

- А) шляхом проведення юридичної експертизи;
- Б) шляхом здійснення погодження (візування) проекту.

Розглядаючи онтологічну роль та значення юридичної експертизи проектів нормативно-правових актів, слід зазначити, що вона відноситься до феномену нормопроекування.

Визначаючи поняття феномену «нормопроекування», вітчизняний дослідник Т. О. Дідич розуміє його як специфічну діяльність компетентних органів, яка полягає в процедурі виявлення та вивчення суспільних відносин, що потребують правового регулювання, розробки, обговорення та затвердження проектів нормативно-правових актів, націлених на прийняття, зміну чи припинення дії правових приписів [95]. Вважаємо, що вже в самому формулюванні досить явно не тільки позначаються, а й виокремлюються етапно-стадійні ознаки цієї важливої соціальної та політико-правової діяльності, що спрямована на розробку проектів нормативно-правових актів різної правової сили, починаючи від Конституції держава, її законів, актів Глави держави, Уряду, центральних та місцевих органів виконавчої влади, і закінчуючи проектами нормативно-правових актів ОМСВ, тобто суб'єктів, що є органами публічної влади. Таким чином, ця діяльність охоплює всіх суб'єктів права, що мають владні повноваження та володіють правом видавати на їх виконання нормативно-правові акти.

ЮС ОМСВ проводить юридичну експертизу проектів актів і документів, що видаються радою, її виконавчими органами та структурними підрозділами, тобто така експертиза охоплює завчасне встановлено коло документів.

Обов'язкова юридична експертиза нормативних правових актів – це дослідження та оцінка обґрунтованості вибору форми акта, повноти, необхідності та пріоритетності правового регулювання відповідних суспільних відносин; змісту нормативного правового акта на предмет відповідності Конституції України, нормативним правовим актам Президента України, законам України і іншим нормативним правовим актам більшої юридичної сили по відношенню до

оцінюваного нормативного правового акту, у тому числі тим, що встановлюють вимоги нормотворчої техніки; міжнародним договорам України [96].

Звідсіля ми бачимо, що ця діяльність є не тільки дуже складною, а й дуже важливою. Вона може здійснюватись лише особами, що володіють відповідними професійними знаннями в сфері юриспруденції, більш того, вона виступає засобом визначення ефективності нормопроектної діяльності.

Виникає науковий та праксеологічний інтерес до того, на якому етапі нормопроекування або нормопроектної діяльності застосовується експертиза проектів нормативно-правових актів.

Так, Дідич Т. О. визначає це через виокремлення низки етапів нормопроекування [97]:

1. Виявлення потреби у правовому регулюванні суспільних відносин шляхом узагальнення громадської думки; проведення нарад і консультацій з фахівцями та посадовими особами органів влади та МСВ всіх рівнів (початок нормопроекування);

2. Виявлення об'єктивних умов норми права (за яких чинні норми не можуть забезпечити в повному обсязі регулювання суспільних відносин відповідно до рівня їхнього розвитку та враховувати вимоги часу), зміни чинної або припинення її дії для формування нового змісту;

3. Врахування інтересів різних соціальних груп;

4. Розробка проекту нормативно-правового акту;

5. Попередній розгляд та деталізація проекту нормативно-правового акту;

6. Внесення проекту до компетентного державного органу з метою його розгляду та прийняття.

Фактично, використання експертизи передбачається на п'ятому етапі, коли здійснюється попередній розгляд та деталізація проекту нормативно-правового акту. Але треба відмітити, що практично на всіх етапах нормопроекування ЮС приймає активну участь, але на кожному вона виконує відповідну управлінську роль, тобто реалізує відповідну ролеву позицію – починаючи від організації, супроводження, координації, і, закінчуючи, забезпеченням і реалізацією відповідного етапу. Кожна з

таких ролей в процесі її реалізації забезпечується необхідними та оптимальними організаційно-правовими формами діяльності та організаційною діяльністю.

Вітчизняний фахівець А. М. Рішелюк, визначаючи етапно-стадійні характеристики законопроектної діяльності, виділяє в ній такі стадії:

- А) допроектну стадію законотворчого процесу;
- Б) підготовку тексту законопроекту;
- В) апробацію законопроекту;
- Г) внесення законопроекту на розгляд Верховної Ради України [98].

Він вважає за необхідне використовувати експертизу на стадії апробації законопроекту. Під останньою він пропонує розуміти діяльність, що спрямована на перевірку правильності положень законопроекту, з метою виявлення можливих недоліків, аналізу висловлених зауважень і пропозицій та врахування тих з них, які є слушними [99].

Більш того, А. М. Рішелюк відносить експертизу, по-перше, до форм апробації законопроекту, а, по-друге, до процедури (у вузькому її розумінні) рецензування законопроекту. При цьому, до форм апробації законопроекту він відносить:

- а) обговорення законопроекту шляхом проведення спеціальних консультацій, дискусій на науково-практичних конференціях та інших подібних заходах;
- б) рецензування законопроекту (*в тому числі його експертиза*. – виокремлено нами. – Авт.);
- в) опублікування законопроекту у засобах масової інформації з метою отримання зауважень і пропозицій щодо його змісту;
- г) проведення у виняткових випадках правового експерименту з метою практичної перевірки ефективності правового регулювання, яке передбачається законопроектом [100].

Виходячи з того, що нормопроєктування і законопроектування фактично виступає єдиним процесом, наведені вище положення мають високий прагматичний потенціал та значення й для діяльності ЮС ОМСВ.

Так, в своїй монографії «Законотворення: теоретико-прикладні аспекти» О. В. Богачова відносить експертизу до законопідготовчої діяльності та характеризує

експертизу законопроекту як обов'язкову передумову його логічної, змістовної завершеності та юридико-технічної досконалості [101] (тобто, фактично, його нормативної спроможності і як наслідок – правової ефективності. – Авт.). Звідсіля, транспонування наведених положень на рівень МСВ підкреслює важливу роль ЮС в процесі нормотворення та забезпечення його ефективності, а також рефлектують увагу на організаційно-правових формах здійснення такої діяльності.

У проекті Закону України «Про нормативно-правові акти», поданому народним депутатом України Ю. Р. Мірошниченком і взятим за основу для розгляду (Постанова Верховної Ради України від 20 травня 2011 року), зазначається, що правотворчий процес здійснюється за процедурою, яка може складатися з таких самостійних, логічно завершених етапів і організаційно-технічних дій з підготовки та прийняття (видання) нормативно-правових актів (далі. – НПА): 1) планування нормотворчої діяльності; 2) внесення нормотворчої пропозиції і підготовка проекту НПА; 3) *проведення експертизи проекту НПА* (виокремлено нами. – Авт.); 4) внесення проекту НПА суб'єкту нормотворення; 5) розгляд проекту НПА суб'єктом нормотворення; 6) прийняття (видання) НПА; 7) набрання чинності НПА; 8) уведення НПА в дію [102].

Тобто, тут проведення експертизи проекту НПА виділено в окремий етап в якості організаційно-технічних дій з підготовки та прийняття (видання) нормативно-правових актів, що входять до загальної процедури.

Резюмуючи викладене вище, слід наголосити на тому, що хоча місце експертизи в нормопроектванні, нормопроектній діяльності визначається представниками доктрини та законодавцями по-різному, але тут, зважаючи на багатовекторність поглядів, не можна не погодитися з доктринальною позицією білоруської дослідниці А. Соколової, яка наголошує на тому, що в юридичній літературі як у сукупності джерел, які подають різноманітні схеми нормотворчого процесу, різниця у підходах проявляється лише у кількості та назвах стадій, проте «ефективність нормотворчого процесу залежить від змісту конкретних стадій, їх юридичної регламентації та логічної цілісності усєї системи стадій» [103]. Таким

чином, ще раз підкреслюється важливість організаційно-правового і організаційного супроводження і забезпечення такої профільної діяльності.

### Список використаних джерел

1. Миколенко О. І. Компетенція // Адміністративне право України : словник термінів / за заг. ред. Т. О. Коломoeць, В. К. Колпакова ; Держ. Вищ. Навч. закл. «Запоріж. нац. ун-т». – К.: Ін Юре, 2014. С. 178.
2. Памятники Римского права : Законы XXI таблиц. Институции Гая. Дигесты Юстиниана. – М.: Зерцало, 1997. С. 38.
3. Гегель Георг Вильгельм Фридрих. Политические произведения / Перевод Б. Г. Столпнера. Под ред. М. Б. Митина. – М.: Наука, 1978. С. 127.
4. Исаев И. А. История государства и права России. – М.: Юристъ, 2006. – С. 223-224.
5. Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. – М.: Высшая школа, 1983. С. 79-92.
6. Там само.
7. Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т.1. – СПб., 1892. С. 123.
8. Чичерин Б. Н. Избранные труды. – СПб.: Из-во Санкт-Петербургского ун-та, 1998. С. 95.
9. Елистратов А. И. Очерк административного права. – М.: Госуд. изд-во, 1922. С. 37.
10. Див.: Власов В. А. Советский государственный аппарат. – М.: Госюриздат, 1959. 372 с.
11. Див.: Кутафин О. Е., Шеремет К. Ф. Компетенция местных Советов. – М.: Юрид. лит., 1986. 232 с.
12. Див.: Ямпольская Ц. А. Органы советского государственного управления в современный период. – М.: Изд-во АН СССР, 1954. 227 с.
13. Див.: Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. – М.: Юрид. лит., 1972. 280 с.

14. Див.: Шафир М.А. Компетенция СССР и союзной республики. – М.: Наука, 1975. 252 с.
15. Див.: Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. – М.: Из-во г-на Тихомирова М. Ю., 2001. 355 с.
16. Див.: Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия. – М.: Манускрипт, 1994. 140 с.
17. Див.: Коллизионное право: Учеб. и научно-практич. пособ. / Ю.А.Тихомиров. – М.: Юрин-формцентр, 2001. 394 с.
18. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
19. Бисага Ю. М., Рогач О. Я., Бачинська А. В. Муніципальне право України. – Ужгород: Ліра, 2008. С. 42.
20. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
21. Лазор А. О. Формування та функціонування представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : Автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Спеціальність : 25.00.04 – місцеве самоврядування; Акад. муніцип. упр. – К., 2010. С. 6.
22. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління : конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії. – К.: Парламентське вид-во, 2007. С. 76.
23. 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.
24. Див.: 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.
25. 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.

26. 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.

27. Баймуратов М. А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. – Харьков: Одиссей, 2000. 80 с.

28. Кравець О. О. Компетенційні повноваження юридичної служби в органах місцевого самоврядування // Судова апеляція. – 2016. – № 3. – С. 29-30.

29. Советское административное право : Учебник для вузов / Под ред. Ю. М. Козлова. – М.: Юрид. лит., 1985. – 542 с.

30. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции // Журнал российского права, 2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.juristlib.ru/book\\_1909.html](http://www.juristlib.ru/book_1909.html)

31. Миколенко О. І. Компетенція // Адміністративне право України : словник термінів / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова ; Держ. Вищ. Навч. закл. «Запоріж. нац. ун-т». – К.: Ін Юре, 2014. – С. 178.

32. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. – М.: Юрид. лит., 1972. – С. 11-87.

33. Адміністративне право України. Академічний курс : Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – С. 191.

34. Зміни до Конституції України щодо децентралізації: текст документу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dt.ua/POLITICS/zmini-do-konstituciyi-schodo-decentralizaciyi-tekst-dokumentu-177103\\_.html](http://dt.ua/POLITICS/zmini-do-konstituciyi-schodo-decentralizaciyi-tekst-dokumentu-177103_.html)

35. Постовой И. В. Муниципальное право России: Вопросы и ответы. – М.: Юриспруденция, 2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.pravo.vuzlib.su/book\\_z505\\_page\\_11.html](http://www.pravo.vuzlib.su/book_z505_page_11.html)

36. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : Учебник. – М.: Юристъ, 2004. – С. 167.

37. Шеремет К. Ф. Вопросы компетенции местных Советов // Советское государство и право. – 1965. – № 4. – С. 18-27.

38. Муниципальное право России : Учебник / С. А. Авакьян, В. Л. Лютцер, Н. Л. Пешин, В. А. Сивицкий, Н. С. Тимофеев. (отв. ред. С. А. Авакьян). – М.: Проспект, 2010. – С. 167.

39. Там само.

40. Там само.

41. Там само. С. 168.

42. Там само.

43. 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 (із змінами, внесеними згідно з Постановою Кабінету Міністрів України № 536 від 13 червня 2012 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1040-2008-%D0%BF>

44. Положення про юридичний департамент Одеської міської ради (нова редакція, внесено зміни та доповнення рішенням міської ради № 513-VI від 08 квітня 2011 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://omr.gov.ua/ru/acts/council/33449/>

45. Дамдинов Б. Д. Теоретические проблемы правового статуса субъекта Российской Федерации// Сибирский Юридический Вестник. – 2002. – № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1115027>

46. Правовой статус // Википедия. Свободная энциклопедия [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://ru.wikipedia.org/wiki /%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B9\\_%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%81](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B9_%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%81)

47. Правовой статус // Юридический научно-практический словарь-справочник (основные термины и понятия) / Скакун О. Ф., Бондаренко Д. А. / Под общ. ред. профессора Скакун О. Ф. – Харьков: Эспада, 2007. С. 278.



48. Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации : Монография. – М.: Проспект, 1999. С. 16.

49. Кагановська Т. Є. Функціональна змістовність діяльності кадрових підрозділів по забезпеченню державного управління // Форум права. 2010. № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-3/10ktepdu.pdf>

50. Теория государства и права : Курс лекций / Под ред.: Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М.: Юрайт, 1997. С. 232.

51. Конституционный статус личности в СССР / Редкол.: Витрук Н. В., Масленников В. А., Топорнин Б. Н. – М.: Юрид. литерат., 1980. С. 21-26.

52. Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. – М.: ИГП АН СССР, 1979. С. 29.

53. Кучинский В. А. Личность, свобода, право. – М.: Юрид. лит., 1978. С. 15.

54. Новоселов В. И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении. – Саратов: Из-во Саратов. ун-та, 1976. С. 16-30.

55. Новоселов В. И. Правовое положение граждан в отраслях государственного управления. – Саратов: Из-во Саратов. ун-та, 1977. С. 7-8.

56. Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. – М.: ИГП АН СССР, 1979. С. 29.

57. Кучинский В. А. Личность, свобода, право. – М.: Юрид. лит., 1978. С. 15.

58. Орзих М. Ф. Личность и право. – М.: Юрид. лит., 1975. 112 с.

59. Алексеев С. С. Общая теория права. Т.2. – М.: Юрид. лит., 1982. С. 142-143.

60. Європейська хартія місцевого самоврядування, м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036)

61. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15 липня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 38. Ст. 249.

62. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон України від 7 грудня 1991 року// Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 2. Ст. 5.

63. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

64. Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні: Указ Президента України від 30 серпня 2001 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/749/2001>

65. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування) (реєстр. № 4178а), внесений 26 червня 2014 року Президентом України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=51513](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513)

66. Кодекс законів про працю України [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/322-08>

67. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. 2001. № 33. Ст. 175.

68. Лісовська О. О. Функції юридичної служби в діяльності органів місцевого самоврядування // Матеріали XI Міжнародної наукової інтернет-конференції «Питання сучасної науки і освіти» (14-16 липня 2015 року) [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://intkonf.org/lisovska-oo-funktsiyi-yuridichnoyi-sluzhbi-v-diyalnosti-organiv-mistsevogo-samovryaduvannya/>

69. Коваленко В. В. Організація діяльності юридичної служби органів місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Спеціальність : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право; Нац. Ун-т внутрішніх справ. – Х., 2013. С. 50-51.

70. Слобожан О. В. Загальна характеристика діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування в Україні // Демократичне врядування. 2010. № 5

[Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2010\\_5/fail/Sloboz.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2010_5/fail/Sloboz.pdf)

71. Слобожан О. Організація роботи юридичних служб органів місцевого самоврядування в контексті адміністративно-територіальної реформи // Актуальні проблеми державного управління. Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. 2009. № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Ardu\\_o/2009\\_2/R\\_4/Slobogan.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ardu_o/2009_2/R_4/Slobogan.pdf)

72. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 2 червня 2011 року // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 51. Ст. 577.

73. Корниенко Н. И., Тордия В. В. Отделы и управления исполкомов местных Советов : перечень и классификация // Сов. Государство и право. 1985. № 2. С. 81-45.

74. Виконавчі органи місцевого самоврядування та апарат в організаційній основі самоврядування [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://www.govforc.com/index.php?id=252>

75. Там само.

76. Делія Ю. В. Правові основи місцевого самоврядування в Україні : проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук. Спеціальність : 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – К., 2003. С. 86.

77. Исполнительный комитет местного Совета народных депутатов (Проблемы совершенствования организации и деятельности) / И. Ф. Бутко, Л. В. Николаева, В. И. Семчик и др. – К.: Наукова думка, 1980. – С. 62-61.

78. Чем отличается департамент от управления [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://thedifference.ru/chem-otlichaetsya-departament-ot-upravleniya/>

79. Щур Д. Л. Методика разработки положений о структурных подразделениях // Кадры предприятия. 2004. № 6 [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://dis.ru/library/detail.php?ID=25560>

80. Чем отличается департамент от управления [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://thedifference.ru/chem-otlichaetsya-departament-ot-upravleniya/>

81. Коваленко В. В. Організація діяльності юридичної служби органів місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Спеціальність : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право; Нац. Ун-т внутрішніх справ. – Х., 2013. 198 с.

82. Слобожан О. В. Формування та організація діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування України : дис. ... канд. наук з держ. упр. Спеціальність : 25.00.04 – місцеве самоврядування; Укр. акад. держ. упр. при президентові України. – К., 2012. 259 с.

83. Содержание и форма// Большая советская энциклопедия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/bse/134054/%D0%A1%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5>

84. Форма // Википедия. Свободная энциклопедия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A4%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0\\_\(%D1%84%D0%B8%D0%BB%D0%BE%D1%81%D0%BE%D1%84%D0%B8%D1%8F\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A4%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0_(%D1%84%D0%B8%D0%BB%D0%BE%D1%81%D0%BE%D1%84%D0%B8%D1%8F))

85. Щерба С. П., Заглада О. А. Філософія : Підручник. – Режим доступа: [http://uchebnikonline.com/ilosofia/filosofiya\\_-\\_scherba\\_sp/zmist\\_forma.htm](http://uchebnikonline.com/ilosofia/filosofiya_-_scherba_sp/zmist_forma.htm)

86. Бахрах Д. Л. Административное право – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.adhdportal.com/book\\_676.html](http://www.adhdportal.com/book_676.html)

87. Пискотин М. И. Советское бюджетное право (Основные проблемы). – М.: Юрид. лит., 1971. С. 150.

88. Советское административное право : Учебник для вузов / Под ред. Ю. М. Козлова. – М.: Юрид. лит., 1985. С. 174.

89. Федотов А. В. Функция государственного органа: к вопросу интерпретации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.center-bereg.ru/485.html>

90. Филиппов Ю. В., Авдеева Т. Т. Основы развития местного хозяйства – М.: Дело, 2000. С. 24

91. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : Підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. С. Г. Серьогіної. – Х.: Право, 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://radnuk.info/pidrychnuku/bydivnusttvo/482-bydivnutstvo/8968-s-4.html>
92. Там само.
93. Совершенствование аппарата государственного управления (конституционный аспект) / Аверьянов В.Б., Селиванов В.Н., Семчик В.И., Сиренко В.Ф., и др.; Под общ. ред. В. В. Цветкова. – К.: Наукова думка, 1982. С. 189.
94. Загальне положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації : Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 року № 1040 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1040-2008-%D0%BF>
95. Дідич Т. О. Нормопроекування : теоретико-правовий аспект : дис... канд. юрид. наук. Спеціальність : 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2006. С. 6.
96. Обязательная юридическая экспертиза нормативных правовых актов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://just.grodno.by/ekspertiza-pravovyh-aktov/340-obschie-polozheniya.html>
97. Дідич Т. О. Удосконалення нормопроекування як основа стабільності законодавства незалежної України // Часопис Київського університету права. 2003. № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://kul.kiev.ua/images/chasop/2003\\_1/2003\\_1.pdf](http://kul.kiev.ua/images/chasop/2003_1/2003_1.pdf)
98. Рішелюк А. М. Законотворчість в Україні : навчальний посібник. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – С. 4-6.
99. Там само. С. 255.
100. Там само. С. 258.
101. Богачова О. В. Законотворення : теоретико-прикладні аспекти. – Кам'янець-Подільський: ТОВ «Друкарня «Рута», 2012. – С. 3.

102. Про нормативно-правові акти : Проект закону України від 21 січня 2008 р. № 1343-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JF11B01A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF11B01A.html).

103. Соколова А. А. Социальные аспекты правообразования : автореф. дисс. ... д-ра. юрид. наук. Специальность : 12.00.01 – теория и история государства и права; история политических и правовых учений. – Мн., 2003. – С. 18.

## РОЗДІЛ 3

### АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЮРИДИЧНОЇ СЛУЖБИ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

#### **3.1 Роль юридичної служби в організації та здійсненні нормотворчої діяльності органу місцевого самоврядування**

Прийняття локальних нормативно-правових актів шляхом належної нормотворчої діяльності представницького ОМСВ, його виконавчого органу та їх структурних підрозділів, є важливою аксіологічною та комунікативною умовами функціонування інституту МСВ.

Право на формування власної нормативної бази ОМСВ легалізовано відповідними положеннями Конституції України. Так, відповідно до її ст. 140, МСВ здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через ОМСВ – сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. На наш погляд, це об'єктивує право зазначених органів на зайняття нормотворчою діяльністю та вибудовує телеологічну домінанту такої нормотворчості – відображення та рефлексія інтересів та захист прав територіальної громади та її членів.

У статті 144 Конституції України прямо визначається, що ОМСВ в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Системний аналіз наведених конституційних положень свідчить, по-перше, про легалізацію нормотворчої діяльності ОМСВ; по-друге, про встановлення відповідних меж для такої діяльності – вона здійснюється в межах повноважень, визначених законом; по-третє, про обов'язковий характер прийнятих рішень на відповідній території, тобто рішення ОМСВ мають юридичну силу на тій території, де існує та функціонує відповідна територіальна громада, що формує такі органи – вони є актами локального регулювання.

До нормативних актів, що можуть розробляти та приймати ОМСВ відносяться статути територіальних громад, рішення місцевих референдумів, регламенти

місцевих рад, рішення рад, розпорядження сільських, селищних, міських голів, рішення виконавчих комітетів місцевих рад, положення про постійні комісії відповідної місцевої ради, договори про розмежування предметів відання (та повноважень. – Авт.) місцевих рад та місцевих органів виконавчої влади тощо [1].

Слід зазначити, що видання ОМСВ нормативно-правових актів, безумовно, відноситься до правових форм управлінської діяльності. Більш того, їх використання спричиняє виникнення конкретного юридичного результату (наявність правових наслідків у вигляді відповідного соціального результату. – Авт.), до того ж такі форми можуть породжувати правовідносини в певній сфері (змінювати, приняти їх) (вони відіграють роль «запускаючого» механізму у динаміці та існуванні правовідносин. – Авт.).

Визначаючи нормативно-правові акти ОМСВ, російські дослідники В. А. Лук'янов та С. Г. Соловйов, по-перше, відрізняють їх від ненормативних (правозастосовних), вважаючи нормотворчими; по-друге, акцентують увагу, що вони є результатом нормотворчої діяльності компетентних органів та посадових осіб державної влади і МСВ; по-третє, наголошують, що вони включають неперсоніфіковані загальнообов'язкові правила поведінки, які адресовані невизначеному колу осіб; по-четверте, визначаючи їх дію у часі, рефлектують увагу, що вони розраховані на постійне або тривале використання [2].

Такий підхід дає можливість визначити правову природу нормативно-правових актів ОМСВ, склад суб'єктів, що їх приймають, частково визначити їх дію по колу осіб та у часі. На наш погляд, такий підхід, особливо стосовно України, є суттєво неповним, бо:

- не визначає основну телеологічну домінанту нормативно-правових актів ОМСВ, а саме – вирішення питань місцевого значення;

- не містить нормативну основу нормотворчої діяльності ОМСВ – вказівку на Конституцію України, рішення Конституційного Суду України, закони України, міжнародні договори України, акти Глави держави, акти Кабінету Міністрів (Уряду) України, акти міністерств та відомств України тощо;



- не містить вказівку на дію нормативно-правових актів ОМСВ у просторі – їх дія обмежується відповідною територією на якій функціонує відповідна територіальна громада та діє відповідний ОМСВ;

- не містить однозначну вказівку на дію нормативно-правових актів ОМСВ по колу осіб – вони є обов'язковими до виконання фізичними особами – членами відповідної територіальної громади та юридичними особами, що діють на території відповідної ради;

- не підкреслює екзистенційний характер нормативно-правових актів ОМСВ – вони включають обов'язкові для населення відповідні корпоративні норми, що стосуються питань життєдіяльності мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці [3];

- не містить вказівку на новелістичний та інноваційний характер нормативно-правових актів ОМСВ – локальні норми, що вони містять, вирішують питання, що неврегульовані чинним законодавством про МСВ, таким чином, не тільки усуваючи прогалини, а суттєво доповнюючи існуючу нормативну базу локальної демократії, фактично впорядковуючи її, надаючи останній системного, комплексного, а також різнорівневого (сільський, селищний, міський, районний, обласний рівень) та багатооб'єктного характеру. Причому, на слушну думку деяких науковців, зокрема М. Т. Дутки та О. К. Волоха, у межах юридичної ієрархії такі правові акти можуть містити додаткові правові приписи, які не повинні суперечити Конституції, законам та підзаконним актам України [4], а й, на наш погляд, вони фактично закріплюють нові алгоритми, моделі та ролі нормативної поведінки, бо фактично детермінуються у процесі свого виникнення та становлення соціальними явищами, що відбуваються в територіальній громаді. Таким чином, виникаючи у правовій сфері, ці правові приписи знаходяться у діалектичному зв'язку з соціумом;

- не розрахований на ординарну і перспективну можливість легального розширення кола суб'єктів локальної нормотворчості – тут треба мати на увазі можливість прийняття локальних нормативно-правових актів з важливих питань місцевого життя безпосередньо членами територіальної громади на місцевому референдумі. Відповідно до ст. 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в

Україні» від 21 травня 1997 року [5], місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення. Більш того, у контексті децентралізації повноважень публічної влади, в процесі розробки нового законодавства про МСВ, до питань, що виносяться на місцевий референдум можуть бути віднесені питання прийняття територіальною громадою її Статуту. Сьогодні, відповідно до ст. 19 профільного Закону, статут територіальної громади села, селища, міста, з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення МСВ, приймає представницький ОМСВ на основі Конституції України та в межах цього Закону. Однак, у світовій практиці локальної демократії, статuti в багатьох розвинених державах приймаються територіальними громадами на місцевих референдумах. Так, наприклад, у США, де вперше право на прийняття муніципальних хартії вперше було закріплено в 1875 році в Конституції штату Міссурі, Конституції та закони штатів передбачають, що хартії самоврядування приймаються безпосередньо населенням шляхом референдуму. Зміни до хартії можуть пропонуватися безпосередньо муніципальними радами або спеціально утвореними комісіями, до яких можуть входити як прості громадяни, так й представники муніципалітету [6].

Згідно Основного Закону ФРН 1949 року (п. 2 ст. 28) [7] й конституцій земель ФРН комуни самі мають право регламентувати свою життєдіяльність, в тому числі й приймаючи статuti. І хоча такі статuti не визнаються законами у формальному розумінні, вони мають обов'язкову юридичну силу на відповідній території. Статuti тут приймаються місцевою радою, причому в Німеччині можуть прийматися різні статuti – але в рамках виконання власних повноважень. Якщо статuti підлягають затвердженню, то це робить орган правового нагляду, якщо ні – вони все рівно подаються до набрання ними чинності в орган правового нагляду для перевірки на відповідність чинному законодавству. Потім оригінал документу друкується і доводиться до відома жителів у звичайній прийнятій для цієї місцевості формі.

Резюмуючи, слід зробити висновок, що нормотворчість у МСВ відіграє важливу управлінську, інноваційну й одночасно алгоритмічну та моделюючу роль, звідсіля роль ЮС ОМСВ в цьому процесі є важливою і суттєвою.

Це, насамперед, детермінується нормативним положенням, що міститься в п. 2 ст. 10 Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації – ЮС підприємства відповідно до покладених на неї завдань: розробляє та бере участь у розробленні проектів нормативно-правових актів з питань, що належать до компетенції органу виконавчої влади (у нашому випадку – ОМСВ).

Таким чином, муніципальна нормотворчість як один із пріоритетних напрямків діяльності МСВ, за допомогою якого реалізуються його владні повноваження з управління місцевим співтовариством, є важливою і пріоритетною сферою діяльності ЮС ОМСВ. У результаті такої правотворчості створюються загальнообов'язкові правила поведінки – норми, втілювані в прийнятих місцевим самоврядуванням актах, які в силу цього набувають нормативно-правовий характер, а ЮС сама безпосередньо розробляє або бере активну участь у розробленні проектів нормативно-правових актів з питань функціонування територіальної громади.

Звідсіля актуалізуються питань відносно нормотворчої діяльності ОМСВ, які треба враховувати ЮС в процесі її активної участі у локальній нормотворчості.

Слід, по-перше, зазначити, що об'єктивно зростаюча роль МСВ у процесах становлення та розвитку правової демократичної державності в Україні вимагає суттєвого оновлення законодавства про локальну демократію, що підтверджують процеси децентралізації, що розпочалися на конституційно-правовому та нормативно-правовому рівнях, тому нормотворча діяльність ОМСВ в сучасних умовах набуває якісно нового змісту.

По-друге, нормотворчість рад народних депутатів (представницькі органи влади на місцях у СРСР) та їх виконавчих комітетів досить активно досліджувалася радянськими правознавцями, тому доктринальні положення і висновки, що містяться в наукових роботах того періоду, свідчать, що вона здійснювалася у суворих межах, відповідно до потреб органів державної влади та на основі вимог,

що висувалися до підготовки, змістовного наповнення та процесуального супроводження їх нормативно-правових актів [8].

По-третє, слід наголосити на тому, що вказані вимоги, особливо в контексті використання прийомів та методів юридичної техніки, частково можуть бути застосовані юридичною службою та іншими суб'єктами локальної нормотворчості в сучасних умовах, але лише в деяких організаційних та процесуально-технологічних аспектах. На слушну думку М. О. Баймуратова, якісно нові підходи до тлумачення МСВ, формування його в якості одного з рівнів публічної влади – публічної самоврядної (муніципальної) влади (див. ст. 5 Конституції України) зумовили зміну парадигми в діяльності представницьких та виконавчих ОМСВ – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України (ст. 140 Конституції України), а для нормотворчої діяльності відповідних органів – зміни в її змісті та суб'єктно-діяльнісних характеристиках [9].

По-четверте, на його ж думку, факторами, що відіграють визначальну роль у становленні та функціонуванні муніципальної нормотворчої діяльності, а звідси й у організації з її роботи з боку ЮС, є: а) розвиток науково-теоретичних засад нормотворчої діяльності представницьких та виконавчих ОМСВ; б) вдосконалення організаційно-правового забезпечення нормотворчої діяльності представницьких та виконавчих ОМСВ; в) стандартизація нормотворчої техніки.

Водночас надзвичайно важливими залишаються такі проблемні питання нормотворчої діяльності представницьких і виконавчих ОМСВ, як визначення предмета нормативно-правових актів МСВ, співвідношення прямої нормотворчості територіальної громади та нормотворчої діяльності представницьких та виконавчих ОМСВ. Актуалізується також проблематика прогнозування та планування муніципальної нормотворчості, ефективного керування нею на підставі пізнання її властивостей [10].

По-п'яте, вирішення цих завдань потребує всебічного наукового дослідження та вироблення концепції нормотворчої діяльності ОМСВ. Причому, підвищенню ефективності нормотворчої діяльності ОМСВ можуть сприяти кілька факторів. Перший з них, на думку С. В. Малікова, це вдосконалення нормативної бази МСВ.

Другий – обґрунтування компетенційної бази МСВ [11] (тобто засад її формування на основі принципу субсидіарності та фактично-прагматичної граничності. – Авт.).

У першому напрямку, відповідного нормативного регулювання потребують: правовий статус первинного суб'єкта МСВ – територіальної громади; правовий статус та повноваження посадових осіб МСВ, зокрема сільського, селищного та міського голови; форми здійснення безпосередньої демократії; форми делегування повноважень між різними рівнями МСВ тощо. Звідсіля ЮС в цьому контексті повинна в процесі нормотворення враховувати зазначені обставини, та здійснювати підготовку проектів нормативно-правових актів як би «на випередження», з перспективою, що є обґрунтованою реальним станом справ та об'єктивними екзистенційними потребами територіальної громади.

У другому напрямку, слід враховувати, що на становлення, інституціоналізацію та розвиток компетенційної бази МСВ та його органів, ефективне здійснення їх нормотворчої діяльності впливає визначення питання володіння ОМСВ самостійною компетенцією (яку мають органи державної влади), а не лише відповідними цільовими повноваженнями для реалізації питань місцевого значення. Саме це передбачається у підсумку проведення муніципальної реформи. Але вже сьогодні, в процесі нормотворення ЮС повинна йти по шляху системного тлумачення не тільки самостійних повноважень ОМСВ, а й делегованих йому повноважень виконавчої влади, виходячи з інтересів територіальної громади. Тобто, саме від ЮС залежить оновлення та доповнення локальної нормативної бази МСВ, що може істотно поліпшити стан справ в територіальній громаді та прискорити процеси оновлення та розвитку локальної демократії [12].

По-шосте, у процесі локальної нормотворчості на всіх її рівнях, з урахуванням її процедурно-процесуальної форми, передбачається застосування трьох видів нормотворчого впровадження:

- 1) створення нормативно-правового акта, що встановлює правові норми;
- 2) створення нормативно-правового акта, що змінює правові норми;
- 3) створення нормативно-правового акта, що скасовує правові норми.

Таким чином, встановлюється парадигма управлінської діяльності ОМСВ в рамках якої повинна діяти їх ЮС.

По-сьоме, незважаючи на те, що ОМСВ є вільними у вирішенні питань місцевого значення, будучи виключеними з системи державних органів, вони все ж не можуть самі привласнювати собі функцію нормотворчості, так як це найважливіша державна функція. Держава або окремі її органи можуть санкціонувати створення ОМСВ правових норм, що породжують юридичні права і обов'язки. При цьому можливі три способи санкціонування нормотворчої діяльності:

а) органи самоврядування за своєю ініціативою розробляють норми, які набувають юридичний характер по попередньої санкції держави (наприклад, розробка та прийняття статутів територіальних громад (ст. 19 профільного Закону України від 21 травня 1997 року). – Авт.);

б) органи держави затверджують розроблені органами самоврядування нормативні акти (державна реєстрація статутів територіальних громад в центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань (ч. 2 ст. 19 профільного Закону України від 21 травня 1997 року). – Авт.);

в) держава створює загальні (типові) норми (у формі рекомендацій); органи самоврядування їх деталізують стосовно до конкретних умов і подають на затвердження (або реєстрацію) відповідному державному органу [13].

Виходячи з зазначеного вище, ЮС в обов'язковому порядку повинна враховувати наведені способи санкціонування в процесі організації та реалізації нормотворчої діяльності ОМСВ.

По-восьме, як показує практика локальної нормотворчості, особливі проблеми у застосуванні законодавства на регіональному рівні МСВ здебільшого пов'язані з таким: а) невідповідністю окремих положень деяких законодавчих актів Конституції та іншим законам України; б) наявністю прогалин у законодавстві, що породжує протистояння між структурами, які здійснюють управління на місцях; в) відсутністю моніторингу законодавчих та інших нормативно-правових актів на

загальнодержавному та регіональному рівнях. Тобто ЮС слід враховувати вказані недоліки з метою нівелювання наведених проблем.

По-дев'яте, Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що МСВ здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. У ч. 1 ст. 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначається, що територіальні громади, органи та посадові особи МСВ самостійно реалізують надані їм повноваження, а положення щодо взаємовідносин з органами виконавчої влади, їх посадовими особами викладені у ч. 2, 3, 4 тієї ж статті зазначеного Закону. Однак на сьогодні практично не зафіксовано жодного випадку, коли б відповідна територіальна громада скористалася положеннями частини першої ст. 71. Бо відповідно до чинного законодавства жителі територіальних громад можуть застосовувати такі форми контролю за діяльністю ОМСВ: рішення загальних зборів громадян; місцеві ініціативи, винесені на розгляд ради у встановленому порядку; пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань і підлягають обов'язковому розгляду ОМСВ; місцеві референдуми.

Але слід констатувати, що такі положення у більшій мірі залишаються декларативними. На слушну думку С. В. Малікова, в організаційному плані такі форми виявлення ініціативи певним чином пов'язані з ОМСВ, проте на практиці здебільшого не використовуються через відсутність дієвого механізму оперативного застосування. За таких обставин нез'ясованим залишається питання, хто має більші потенційні можливості для здійснення контрольних функцій – відповідна територіальна громада чи ОМСВ. Як показує практика, перевага поки не на користь першої [14].

Таким чином, вадою національного законодавства є те, що за наявності конституційного закріплення відповідних положень стосовно МСВ, досі не створений та не врегульований механізм його здійснення безпосередньо територіальними громадами. Проблема тут полягає, перш за все, у недостатньому

законодавчому визначенні компетенції територіальних громад при вирішенні питань місцевого значення, а також у різночитанні наявних законодавчих актів. Виходу з цього положення сприятиме проведення моніторингу законодавчих актів, результати якого дадуть змогу передбачити тенденції та перспективи розвитку територіальних громад в Україні [15]. Вважаємо, що така діяльність ЮС в процесі організації та реалізації локальної нормотворчості буде сприяти не тільки врахуванню інтересів територіальних громад, а й підвищенню ефективності регламентації та регулювання їх реальних можливостей щодо участі в МСВ.

По-десяте, сьогодні також існує необхідність у детальному аналізі застосування законодавства на місцевому та регіональному рівнях з метою визначення прогалин у нормативних актах, що заважають здійсненню конституційно закріплених повноважень територіальними громадами та ОМСВ. На практиці здебільшого труднощі виникають при використанні законодавчих норм, які стосуються розв'язання земельних, бюджетних та майнових питань. При цьому останні заслуговують на особливу увагу у зв'язку з майже повним правовим вакуумом у цій сфері.

На думку М. О. Баймуратова, це пов'язано, по-перше, з відсутністю механізму управління майном безпосередньо територіальними громадами (право на таке управління закріплено ст. 143 Конституції України), а без цього важко розраховувати на утворення самодостатніх громад. По-друге, із невизначеністю критеріїв ефективності управління комунальною власністю, через яку, незважаючи на положення закону (ч. 7-9 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), ОМСВ здійснюють майнові операції з об'єктами права комунальної власності, що призводить не до стабілізації певного територіального утворення, а навпаки – до зменшення обсягу та погіршення умов надання послуг населенню; по-третє, бракує єдиного підходу до здійснення управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах через різночитання законодавчих положень (ст. 142 Конституції України; п. 19, 29 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»; ст. 15, 19 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року [16] тощо),



внаслідок чого виникають суперечності між відповідними радами та місцевими державними адміністраціями [17]. Вважаємо, що врахування наведених положень юридичною службою в процесі нормотворчості, з урахуванням відповідної наступної корекції в процесі децентралізації повноважень публічної влади, зможе суттєво підвищити ефективність локальної нормотворчості у цій важливій компетенційній сфері МСВ.

По-одинадцяте, в процесі локальної нормотворчості ЮС необхідно широко використовувати методи тлумачення різних юридичних термінів з метою визначення їх належного змісту. Наприклад, в Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» є відсутнім чітке визначення поняття терміну «управління».

Так, правовою підставою дня управління обласною радою підприємствами, які належать до спільної власності територіальних громад, можна вважати, зокрема, положення ч. 1 ст. 142, Конституції України – «Матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад» або п. 4 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» – «Районні та обласні ради від імені територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюють управління об'єктами їхньої спільної власності, що задовольняють спільні потреби територіальних громад» та ч. 2 п. 10 розділу V зазначеного закону «Майно, передане до комунальної власності областей і районів, а також набуте на інших загальних підставах, є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, управління яким відповідно до Конституції України здійснюють районні та обласні ради або уповноважені ними органи».

Додаткові труднощі як у сфері управління, так й у сфері нормотворчості на рівні обласних і районних рад створюють також невідповідності у постанові Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2001 року № 1441 «Про віднесення посад органів місцевого самоврядування до відповідних категорій посад» [18], Законі

України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року [19] та постанові Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2004 року № 569 «Про внесення змін у додатки 13 і 29 до постанови Кабінету Міністрів України від 13 грудня 1999 року № 2288» [20] (на цей час втратила чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України № 268 від 09 березня 2006 року. – Авт.). Так, згаданим законом у переліку посад в МСВ зазначені посади керівника управління та керівника відділу. У постанові Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2001 р. № 1441 передбачена посада заступника керівника відділу, а в постанові Кабінету Міністрів від 29 квітня 2004 р. № 569 названі посади – начальника управління та начальника відділу. Це суттєво вплинуло як на процес прийняття кадрових рішень відповідними радами, так і на долю власне посадовців, зокрема, при виході на пенсію. На жаль, із прийняттям постанови Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, суддів та інших органів» [21], якою визначено оплату праці посадових осіб ОМСВ, цю проблему так і не було усунуто.

Наведені нами приклади є свідченням необхідності проведення постійного моніторингу чинного законодавства України, який би дозволив ЮС ОМСВ вдосконалити локальну нормотворчу діяльність шляхом виявлення неузгодженості законодавчих, нормативно-правових актів, а також наявності прогалин у чинному законодавстві. Це б сприяло не тільки підвищенню якості такої нормотворчості, а й було б спрямоване на підготовку пропозицій з місць для законодавця та Уряду, з метою їх усунення.

По-дванадцяте, ЮС в процесі локальної нормотворчої діяльності необхідно враховувати, що компетенція ОМСВ існує, функціонує та здійснюється відповідно до Конституції України та законів України. На сучасному етапі вона має певні вади, які впливають на нормотворчу діяльність ОМСВ. До таких вад належать:

а) вельми загальний і декларативний характер побудови, вираження і закріплення положень законодавчих актів, що торкаються питань компетенційних повноважень МСВ, що дає змогу тлумачити їх, по-перше, по-різному, в залежності

від суб'єктивної позиції та розсуду суб'єкта нормотворчої діяльності, або, по-друге, в розширювальному аспекті, причому як в контексті позитивної, так й негативної локальної регламентації;

б) відсутність кодифікованих підзаконних актів в профільній сфері, що однозначно тлумачать компетенційні повноваження органів місцевого самоврядуванні з різних предметів відання, що об'єктивно утруднює як організацію, так й реалізацію локальної нормотворчості;

в) відсутність сталої практики Конституційного Суду України, Верховного Суду України та спеціалізованих судів України з питань тлумачення питань компетенції ОМСВ;

г) дублювання компетенцій (ідентичність повноважень органів виконавчої влади на місцях – органів місцевого управління з ОМСВ, а також ОМСВ різних рівнів між собою), результатом чого може стати подвійне і часто-густо суперечливе регулювання однакових питань і виникнення колізій, що веде до виникнення дублювання повноважень, конкуруючої компетенції, а також інших конфліктогенних ситуацій з перспективою розвитку конституційно-правових та муніципально-правових конфліктів;

г') розпорошення компетенційних повноважень ОМСВ у великій кількості законодавчих та інших нормативно-правових актів України (понад 10 тисяч [22]. – Авт.), які можуть суперечити одне одному, спричиняючи об'єктивні труднощі при застосуванні, особливо в процесі нормотворчості;

д) недостатнє забезпечення компетенційних повноважень ОМСВ матеріальною та фінансовою базою, що унеможлиблює впровадження результатів локальної нормотворчої діяльності;

е) наявність у компетенційних повноваженнях ОМСВ великої кількості делегованих повноважень органів виконавчої влади (ч. 3 ст. 143 Конституції України), з питань здійснення яких ОМСВ є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади (ч. 4 ст. 143 Конституції України).

По-тринадцяте, згідно з ч. 1 ст. 140 Конституції України правом територіальної громади є вирішення питань місцевого значення. Отже те, що

група виступає об'єктом локальної нормотворчої діяльності, є обґрунтованим як з нормативної, так й з функціональної точок зору. Однак дефініції поняття «питання місцевого значення» не містить жодний законодавчий акт, що регламентує МСВ в Україні. На доктринальному рівні вони розглядаються як питання, «від вирішення яких залежить стабільне функціонування територіальної громади та її членів» [23].

Більш того, слід зазначити, що в сучасних конституційно-проектних роботах це питання залишається не вирішеним. У ч. 1 ст. 140 проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 1 липня 2015 року [24] закріплюється, що «територіальна громада здійснює МСВ як безпосередньо, так і через ОМСВ шляхом самостійного регулювання суспільних справ місцевого значення та управління ними в межах Конституції і законів України». Таким чином, з'являється нова об'єктна основа МСВ – суспільні справи місцевого значення, але знову ж без їх дефінітивного визначення.

На думку С. В. Малікова, у зв'язку з тим, що кількість таких питань може бути надто великою, а також із тим, що трапляються непоодинокі випадки вирішення конкретних питань, що стосуються поліпшення життєвого рівня членів територіальних громад без урахування матеріальних, фінансових або організаційних ресурсів, суб'єктам нормотворчої діяльності МСВ і насамперед його ЮС необхідно:

а) враховувати фізичну та матеріально-фінансову спроможність «охопити» зазначені питання та вирішити їх саме на локальному рівні управління в межах МСВ;

б) реально оцінювати організаційні та нормативно-правові можливості регулювання, практичної реалізації та контролю за виконанням зазначених питань [25].

У цьому контексті продуктивним вбачається виділення з масиву державних кола відповідних повноважень, що передаються державою на локальний рівень управління, шляхом здійснення політики децентралізації, через ефективне використання принципу субсидіарності, що є основною умовою становлення ефективної системи МСВ.

Саме у ч. 4 ст. 143 Конституції України, згідно проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 1 липня 2015 року закріплюється, що розмежування повноважень між ОМСВ громад, районів, областей визначається законом на основі принципу субсидіарності. Але систематичне тлумачення цього принципу, що є фактично основним у практичному здійсненні децентралізації повноважень публічної влади через їх деконцентрацію, тобто шляхом передачі повноважень на такий рівень управління, де він може бути вирішеним [26], дає нам змогу застосовувати його й до визначення кола як загальних повноважень МСВ (у випадку передачі в його власну компетенцію питань, що раніше входили до переліку делегованих повноважень виконавчої влади. – Авт.), так й до визначення повноважень ОМСВ кожного конкретного рівня (села, селища, міста, району, області).

Тому фахівцям ЮС треба мати на увазі, що МСВ та його локальна нормотворча діяльність виступають не тільки найефективнішим організаційним і нормативно-правовим засобом децентралізації [27], але й її алгоритмом щодо деконцентрації повноважень державної виконавчої влади на місцевий рівень.

По-чотирнадцяте, в процесі організації локальної нормотворчості ЮС слід мати на увазі процес розширення кола національних джерел конституційного та муніципального права. До фактично нових джерел відносяться міжнародні договори України, що згідно ч. 1 ст. 9 Конституції є джерелами і частиною національного, насамперед, конституційного законодавства. Конституційне положення наведеної статті встановлює, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Таким чином:

а) на території України діють тільки такі міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою (Парламентом) України;

б) міжнародні договори стають чинними тільки після надання такої згоди на обов'язковість Парламентом України;

в) міжнародні договори України, що подаються в Парламент для отримання його згоди на їх обов'язковість для України, це – укладений у письмовій формі з

іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права договір, який регулюється міжнародним правом, незалежно від того, міститься договір в одному чи декількох пов'язаних між собою документах, і незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо) (ст. 2 Закону України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 року) [28];

г) всі міжнародні договори України в обов'язковому порядку та без будь-яких виключень повинні пройти процедуру укладення міжнародного договору України – тобто дії щодо підготовки тексту міжнародного договору, його прийняття, встановлення його автентичності, підписання міжнародного договору та надання згоди на його обов'язковість для України (ст. 2 Закону України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 року);

г') укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України (ч. 2 ст. 9 Конституції України);

д) виходячи з системного тлумачення ст. 3 Закону України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 року, до парламенту для отримання його згоди на його обов'язковість для України подаються тільки міжнародні договори України, що укладаються: або Президентом України або за його дорученням – від імені України; або Кабінетом Міністрів України або за його дорученням – від імені Уряду України;

е) згода на обов'язковість міжнародних договорів надається Верховною Радою України декількома способами, а саме шляхом ратифікації, затвердження, прийняття, приєднання – залежно від конкретного випадку форми надання згоди (ст. 2 Закону України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 року);

є) виходячи з того, що міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, стають частиною національного законодавства України, по підсумках такої згоди вони перетворюються у звичайні закони України і к ним застосовуються такі ж правила, як й к іншим законам.

Враховуючи наведений процесуальний ланцюжок, що виведений з системного тлумачення ст. 9 Конституції України та профільного Закону України «Про

міжнародні договори України» від 29 червня 2004 року, ЮС ОМСВ може застосовувати міжнародні договори в процесі локальної нормотворчості.

Наступним новим джерелом національного конституційного права України є рішення міжнародних судів, зокрема, рішення Європейського суду з прав людини, що діє в рамках Ради Європи у Страсбурзі (Франція).

Слід зазначити, що правовою основою діяльності Європейського суду з прав людини виступає Європейська конвенція з захисту прав людини і основних свобод 1950 року [29], яка була ратифікована Україною від 17 липня 1997 року [30].

Згідно ст. 19 Європейської конвенції з захисту прав людини і основних свобод 1950 року, для забезпечення дотримання Високими Договірними Сторонами (державами-учасниками договору. – Авт.) їхніх зобов'язань за Конвенцією та протоколами до неї створюється Європейський суд з прав людини, що функціонує на постійній основі. Згідно ч. 1 ст. 46 Європейської конвенції з захисту прав людини і основних свобод 1950 року, що регламентує обов'язкову силу рішень Суду та їх виконання, Високі Договірні Сторони (держави-учасники договору. – Авт.) зобов'язуються виконувати остаточні рішення Суду в будь-яких справах, у яких вони є сторонами. Таким чином, ратифікувавши зазначену Конвенцію, Україна визнала юрисдикцію Суду на своїй території, а це означає, що рішення цієї судової інстанції є, по-перше, джерелом національного конституційного права; по-друге, обов'язковими для всіх суб'єктів права України та, по-третє, можуть виконуватися ними напряму з посиланням на таке рішення.

Більш того, в Україні прийнятий Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 26 лютого 2006 року [31], що регулює відносини, що виникають у зв'язку з обов'язком держави виконати рішення Європейського суду з прав людини у справах проти України; з необхідністю усунення причин порушення Україною Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і протоколів до неї; з впровадженням в українське судочинство та адміністративну практику європейських стандартів прав людини; зі створенням передумов для зменшення числа заяв до Європейського суду з прав людини проти України.

Згідно ст. 2 вказаного Закону, рішення цього Суду є обов'язковим для виконання Україною відповідно до статті 46 Конвенції. Порядок виконання Рішення визначається цим Законом, Законом України «Про виконавче провадження» від 21 квітня 1999 року [32], іншими нормативно-правовими актами з урахуванням особливостей, що передбачені цим Законом.

Таким чином, ЮС повинна в обов'язковому порядку в процесі організації та здійснення нормотворчої діяльності на всіх її етапах враховувати таке джерело національного права як рішення Європейського суду з прав людини, що мають правову природу судового прецеденту.

Враховуючи те, що рішення Європейського суду з прав людини в основному торкаються прав конкретних фізичних осіб, виникає проблематика захисту юридичною службою ОМСВ прав людини у локальній нормотворчості.

На нашу думку, це детерміноване науковими розвідками вітчизняних дослідників Баймуратова М. О., Батанова О. В., Єгорова О. Є. та Танаджі Г. Г. в сфері вчення про муніципальні права особистості. Так, М. О. Баймуратов, вважає, що формуванню механізму виникнення муніципальних прав об'єктивно сприяє ряд факторів, виникнення яких має домінування комунікативності: а) співжиття і комунікація з іншими людьми (власне комунікативний фактор); б) співжиття з іншими людьми в рамках територіальної громади (соціальний фактор); в) функціонування людини як члена територіальної громади – жителя певної території (територіальний фактор); г) співжиття і комунікація з іншими людьми з метою виживання (екзистенціальний фактор); г') реалізація індивідуальних прав людини за допомогою використання нормативного концепту таких прав, установленого публічною владою для всіх членів соціуму (інтелектуальний фактор) [33].

В основу визначення феномену «муніципальні права» М. О. Баймуратовим було вперше покладено такі аргументи: а) практично всі життєві інтереси та устремління людини реалізує саме на локальному рівні функціонування соціуму в якості члена територіальної громади (за винятком прав на громадянство, на власність, обов'язків щодо воєнної служби тощо, де вона вступає в прямий контакт з державою); б) саме на локальному рівні функціонування соціуму людина



індивідуально чи разом з іншими в рамках територіальної громади продукує так звані локальні інтереси, що торкаються широкого розмаїття індивідуальних та групових, колективних прав і свобод, та знаходять своє відображення і виступають саме як права і свободи людини, що вона потребує і здійснює в різних сферах життєдіяльності чи особисто, чи разом з іншими мешканцями відповідної території держави [34].

Далі він розглядає поняття самоврядування через і в контексті становлення його системи, причому одним із найважливіших висновків щодо самоврядування є те, що воно відображає іманентну здатність соціальної системи функціонувати і само відтворюватися, за рахунок своїх виникаючих внутрішніх ресурсів, системоутворюючих зв'язків. Однак вчений пропонує враховувати, що внаслідок механічного характеру тієї системи, з якою пов'язане муніципальне право, воно є за своєю природою суперечливим і амбівалентним: а) з одного боку, будучи механічним конгломератом, воно не здатне бути в повному розумінні слова визначеним і життєздатним за рахунок своїх внутрішніх ресурсів (низька активність членів територіальної громади через загальну соціальну анемію; відсутність належної фінансово-економічної бази і т. д.); б) з іншого боку, будучи ж визначеним зовнішньо системними умовами (підміна МСВ місцевим управлінням, звуження компетенційної бази МСВ, утручання центральної влади в питання місцевого значення тощо), воно утрачає свою сутність. Отже, МСВ нівелюється, зводиться на рівень декоративного, керованого, передбачуваного й індіферентного для держави феномена.

Тому муніципальні права особистості можуть появитися тільки в умовах балансу двох тенденцій, коли держава визнає, легалізує, гарантує МСВ і розглядає його як сферу реалізації прав людини в контексті продукування членами територіальних громад інтересів, «які не збігаються з інтересами державними, але їм і не суперечать» [35]. У даному аспекті уявляється важливою синергізація основних рис МСВ, муніципального права [36] з муніципальними правами особистості [37].

Дослідник Г. Г. Танаджі стверджує, що дійсно, феномен «муніципальних прав особистості» найбільш рельєфно проявляється та знаходить свою апробацію саме на

локальному рівні функціонування публічної влади – у межах МСВ, де особистість об'єктивно функціонує в імперативному, обов'язковому порядку, бо на теренах держави немає людини, яка б не була б членом якоїсь територіальної спільноти [38]. Аргументуючи свою позицію, він посилається на М. Ю. Каверзіна, який вважає, що саме інститут МСВ відіграє значну роль в поєднанні в єдине ціле інтересів держави, суспільства та особистості, оскільки головний сенс та сутність МСВ полягають у тому, щоб на рівні кожної окремо взятої особистості, здійснювати гармонізацію прав та свобод людини і громадянина з інтересами держави та суспільства. Саме така спрямованість МСВ відповідає ідеям сучасної демократичної правової соціальної держави, вищою цінністю якої є людина, її права та свободи [39].

Критикуючи позицію дослідника В. П. Малахова, який стверджує, що МСВ, як й муніципальне право не є пов'язаним з правами людини, з їх реалізацією у всій повноті [40], М. О. Баймуратов акцентує увагу на тому, що даний висновок уявляється спірним, більш того – недостовірним, дисфункціональним, онтологічно невірним, гносеологічно збитковим і методологічно необґрунтованим. Він вважає, що його поява пов'язана із запереченням ролі антропологічного фактора в конституціоналізації МСВ і інституціоналізації локального соціуму в рамках територіальної громади. На його думку, обґрунтовано уявляється, що саме муніципальні права особистості і є не що інше, як конституційні права і свободи людини і громадянина, інтерпретовані на локальний рівень соціуму (принцип системної єдності основних прав людини і муніципальних прав особистості) [41].

Крім того, він методологічно вірно зазначає, що тільки використовуючи людський вимір конституційно-правової і муніципально-правової дійсності, озброївшись антропологічною методологією, можна виявити теоретичні концепти муніципальних прав особистості, якими виступають конституційні права і свободи людини і громадянина, інтерпретовані на локальний рівень соціуму, тобто ті права і свободи, що здійснюються в рамках МСВ і територіальній громаді [42].

Праксеологічним потенціалом характеризується доктринальний підхід Г. Г. Танаджі, який вважає, що феномен «муніципальних прав людини» має важливе та конституююче значення відносно перспективного розширення кадастру

конституційних прав та свобод людини, бо тільки людина, здійснюючи свою життєдіяльність на локальному рівні функціонування соціуму, причому, самотійно або разом з іншими в межах мікро-, мезо- та макроколективу (територіальної громади), може продукувати нові соціально-індивідуальні та соціально-групові (колективні) інтенції, що генерують, формуються та проявляються у сфері повсякденного життя у вигляді трендів, тенденцій, соціальних запитів, врешті-решт, потреб та модифікування форм соціальної поведінки, стають соціально важливими та набувають екзистенційного значення, а потім, за допомогою держави (або спочатку ОМСВ через їх локальну нормотворчу діяльність. – Авт.), модифікуються в права, свободи та обов'язки людини, розширюючи тим самим правовий стан людини [43].

Виходячи з наведеного вище, можна зробити висновок, що муніципальні права особистості, це конституційні права і свободи людини, яка реалізує їх на локальному рівні функціонування соціуму, в процесі повсякденного життя. Звідсіля слід наголосити на зростанні ролі і значення діяльності ЮС в процесі локальної нормотворчості, відносно, по-перше, забезпечення реалізації таких прав; по-друге, відносно юридичного супроводження реалізації таких прав; по-третє, відносно проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів на відповідність дотримання прав людини.

Складні завдання, що стоять перед юридичною службою, об'єктивують та актуалізують питання якісного кадрового забезпечення цієї структури ОМСВ.

Ці питання носять системний та комплексний характер та включають в себе проблемні питання, що торкаються професійного рівня підготовки робітників ЮС та їх функціональної придатності, обізнаності в муніципальній та муніципально-правовій проблематиці, наявності у них достатніх теоретичних і практичних знань, умінь та навичок. Має суттєве значення у вирішенні зазначених проблем й належне їх забезпечення не тільки функціональними обов'язками, а також різного роду ресурсами, починаючи від забезпечення професійною літературою, нормативними матеріалами, різною організаційною технікою, включаючи канцелярські товари та

меблі, і закінчуючи належною заробітною платою і системою матеріального стимулювання та заохочення.

Це є досить важливими факторами, бо вирішення наведених проблем у сукупності буде детермінувати появу ефективної ЮС в ОМСВ. Дійсно, з одного боку, у професійному плані, така служба представляє саму себе, як структуру, що об'єднує фахівців права, а з другого, у функціональному аспекті – вона репрезентує сам ОМСВ, його можливість та вміння працювати на основі принципу законності та інших принципів локальної демократії, оперативно відкликатись на інтереси та запити територіальної громади, надавати кваліфіковану правову допомогу раді, її виконавчому комітету, їх структурам, причому не тільки в організації та здійсненні нормотворчої діяльності, а у правовому забезпеченні та супроводженні всієї їх діяльності, включаючи допомогу в їх функціонуванні при змінах в законодавстві та в умовах проведення муніципальної реформи і децентралізації публічної влади в державі.

В процесі діяльності працівників ЮС, що є службовцями ОМСВ, повинен проявлятися не стільки індивідуальний рівень та стиль роботи (що є вкрай важливим в процесі відповідальності за конкретний напрямок роботи служби або при виконанні індивідуального завдання), скільки вміння працювати в складі команди фахівців, вбудовуючи свої знання та вміння в підсумковий результат діяльності служби. А роль керівника ЮС полягає не тільки в здійсненні загального керівництва службою, участю в організації розподілу функцій між робітниками, у вмінні виокремлювати результати роботи кожного з них, як з метою використання їх професійних можливостей, індивідуального досвіду роботи, особистого внеску, так й в створенні їх високої мотивації до праці, включаючи матеріальне заохочення [44].

Резюмуючи участь ЮС у нормотворчій діяльності ОМСВ, необхідно більш детально зупинитись на ролі та значенні в процесі нормотворчості правової (юридичної) експертизи, яка є виключною прерогативою цієї структури МСВ.

Слід зазначити, що завдання експертизи проекту на доктринальному рівні, що наведений вище, не співпадають з завданнями правової експертизи проекту нормативно-правового акта, що містяться в Методичних рекомендаціях щодо

проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів, схвалених постановою колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 р. № 41 (далі – Методичні рекомендації) [45]. До них відносяться наступні:

- об'єктивне і повне дослідження поданого на розгляд експертів проекту відповідно до предмета експертизи, виходячи із загальносуспільних та загальнодержавних інтересів, засад побудови правової системи;
- розроблення у разі необхідності пропозицій щодо внесення до проекту або інших пов'язаних з ним нормативно-правових актів необхідних змін і доповнень;
- підготовка обґрунтованого експертного висновку з усебічною оцінкою проекту нормативно-правового акта.

Звичайно ж доктринальні пропозиції щодо завдань експертизи проектів нормативно-правових актів є досить широкими в порівнянні з завданнями саме правової експертизи проектів таких актів, однак, вважаємо, що саме вони можуть в більшій мірі не тільки забезпечити належну якість нормативно-правового акту, а й в перспективному аспекті розширити, деталізувати, модернізувати та у підсумку – оптимізувати завданнями правової експертизи вказаних проектів.

Разом з тим, виходячи з цього, що вказані вище Методичні рекомендації розроблено з метою визначення порядку проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів, слід, по-перше, зазначити, що така правова експертиза може бути проведена щодо проекту: закону України; указу Президента України; постанови Кабінету Міністрів України; постанови Національного банку України; наказу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади – тобто, коло проектів нормативно-правових актів органів публічної влади, що охоплюється профільною експертизою, є досить широким.

Таким чином, практично за його межами лишились всього два види проектів нормативно-правових актів органів публічної влади: органів виконавчої влади на місцях та ОМСВ. Але треба зазначити, що рецепція положень Методичних рекомендацій до них, з одного боку, має суттєве методологічне значення в контексті підвищення якості експертизи проектів нормативно-правових актів останніх, а з

іншого – несе високе праксеологічне навантаження, що має у підсумку високу ефективність розроблених проектів актів, що пройшли таку експертизу.

По-друге, Методичні рекомендації містять видову характеристику правової експертизи. Вважаємо, що в процесі проведення правової експертизи юридичною службою ОМСВ така видова характеристика може бути запозиченою, бо містить вже апробовані юридичною практикою організаційно-правові форми профільної діяльності. Так, правова експертиза проекту нормативно-правового акта:

А) залежно від кількості фахівців, які беруть у ній участь, може бути: одноособовою або груповою.

Під час проведення одноособової правової експертизи здійснюється уніфікація критеріїв оцінки та узагальнення окремих оцінок за блоками питань, але не усувається значна ймовірність допущення суб'єктивізму, фактичних помилок унаслідок відсутності стороннього контролю в процесі роботи.

Групова правова експертиза передбачає оцінку проекту нормативно-правового акта певною кількістю фахівців. Якість групової експертної оцінки забезпечується шляхом залучення до роботи різних за фахом та досвідом юристів, які могли б максимально повно виконати всі завдання експертизи. Групова правова експертиза дає змогу забезпечити більш усебічну та об'єктивну оцінку проекту нормативно-правового акта, але під час її проведення можуть виникати труднощі, пов'язані з формулюванням єдиної думки експертів.

Б) за підставами для проведення правова експертиза може бути: первинною, повторною, додатковою і контрольною.

Первинна правова експертиза проводиться вперше згідно з порядком, визначеним цими Методичними рекомендаціями.

Повторна правова експертиза проводиться вдруге, в межах предмета первинної експертизи або згідно з новим предметом за наявності обґрунтованих зауважень розробників або інших учасників процесу розгляду проекту нормативно-правового акта щодо висновку первинної експертизи. Повторна правова експертиза може проводитися експертом або групою експертів, які виконували первинну експертизу, чи іншим експертом або групою експертів.

Додаткова правова експертиза проводиться в разі внесення до проекту нормативно-правового акта у процесі його доопрацювання істотних змін і доповнень, а також у разі зміни соціально-економічних відносин, що становлять предмет правового регулювання даного проекту. Додаткова правова експертиза проводиться, як правило, тим же експертом або тією ж групою експертів, які проводили первинну експертизу.

Контрольна правова експертиза проводиться за наявності істотних розбіжностей між висновками первинної та повторної експертизи щодо проекту нормативно-правового акта. Контрольна правова експертиза завжди проводиться новим експертом або групою експертів.

Вважаємо, що Методичні рекомендації мають високий аксіологічний і процесуально-технологічний потенціал, що обумовлений закріпленням в них порядку проведення правової експертизи та її предмету. Вказаний порядок проведення правової експертизи проекту нормативно-правового акта включає такі стадії, що з урахуванням теоретичних напрацювань Р. В. Чернолуцького (далі. – Р.Ч.), можуть бути охарактеризовані наступним чином [46]:

- визначення типових характеристик нормативно-правового акта (предмета, методу регулювання, виду) і ступеня його відповідності засадам правової системи (концептуальна оцінка) (визначення типологічних характеристик проекту. – Р. Ч.);

- визначення ступеня врахування практики нормативного регулювання даної або аналогічної сфери суспільних відносин (визначення праксеологічних чинників проекту. – Р. Ч.);

- встановлення всіх змістових зв'язків положень проекту з нормами, що містяться в інших нормативних актах (системно-юридична оцінка) (визначення системно-зв'язкових чинників проекту. – Р. Ч.);

- визначення ступеня відповідності проекту нормативно-правового акта в цілому та окремих його елементів (правових інститутів, груп норм, окремих норм, правових термінів) вимогам юридичної техніки (юридико-технологічна оцінка) (визначення юридико-технологічних чинників проекту. – Р. Ч.);

- узагальнення окремих оцінок та формулювання загального висновку щодо подальшого проходження проекту нормативно-правового акта (експертний висновок) (визначення підсумково-формалізованих ознак проекту. – Р. Ч.).

Слід зазначити, що наведені стадійні характеристики проведення експертизи проекту та їх процесуально-функціональна характеристика на доктринальному рівні мають суттєве значення для проведення правової експертизи юридичною службою ОМСВ. По-перше, вони знаходяться між собою в системному і синергетичному зв'язку, що демонструє філософську єдність та особливості загального та конкретного, причому, як у змісті проекту, так й у закріпленому порядку здійснення експертизи. Тому, по-друге, таку правову експертизу проекту нормативно-правового акта доцільно проводити послідовно, у відповідності до наведеного процесуального плану, тобто з дотриманням порядку, з'ясовуючи спочатку більш загальні, а потім більш конкретні питання. Це дає можливість проводити таку експертизу з урахуванням оптимальності зусиль експертів – у разі негативної оцінки щодо одного з більш загальних питань далі експертизу не проводити і підготувати висновок.

Необхідно погодитись з Р. В. Чернолуцьким в тому, що предмет правової експертизи проекту нормативно-правового акта, який міститься в Методичних рекомендаціях, володіє великим доктринально-технологічним та аксіологічним потенціалом [47]. Для його визначення вказані такі питання:

- Чи відповідає проект загальним принципам побудови правової системи? Якщо ні, то в чому це виявляється? (системний критерій. – Р. Ч.);

- Чи відповідають положення проекту нормам Конституції України, а також законам з відповідної галузі права? Якщо ні, то яким саме нормам? (конституційний критерій. – Р. Ч.);

- Чи відповідає зміст проекту ступеню його юридичної сили? Якщо ні, то які саме положення проекту не відповідають ступеню його юридичної сили? (конкретно-законодавчий критерій. – Р. Ч.);

- Чи відповідає зміст проекту соціально-економічним відносинам, що становлять предмет його регулювання? Якщо ні, то в чому саме? (соціально-економічний критерій. – Р. Ч.);



- Чи відповідає проект нормам чинних міжнародних договорів України? Якщо ні, то в якій частині? (міжнародно-правовий критерій. – Р. Ч.);

- Чи враховано під час підготовки проекту історичний та сучасний досвід регулювання цих чи аналогічних питань в Україні і за кордоном? Які положення проекту вже були нормативно закріплені в минулому і довели свою ефективність, а які не дали належних результатів? (історико-ретроспективний та перспективний критерій. – Р. Ч.);

- Чи суперечать положення проекту чинним нормативно-правовим актам більшої, рівної або меншої юридичної сили? Якщо так, то яким саме нормам? (системно-нормативний критерій. – Р. Ч.);

- Які положення проекту, що суперечать чинним нормативно-правовим актам, не є достатньо обґрунтованими і мають бути виключені або доповнені? (нормативно-змістовний критерій. – Р. Ч.);

- Чи відповідає структура проекту ustalеним принципам побудови нормативно-правових актів даного виду? Якщо ні, то чому? Яких змін потребує структура проекту? (критерій архітекtonіки. – Р. Ч.);

- Які положення проекту мають бути змінені, доповнені або виключені з нього і чому? (динамічно-діяльнісний критерій. – Р. Ч.);

- Які правові конструкції та терміни мають бути змінені, доповнені або виключені з проекту і чому? (динамічно-об'єктний критерій. – Р. Ч.);

- Яким є рівень редакційної підготовки проекту? Які редакційні та лексичні зміни і доповнення мають бути внесені до тексту проекту і чому? (суб'єктно-інтелектуальний критерій. – Р. Ч.).

Слід мати на увазі, що наведений перелік питань є орієнтовним і призначений для проведення експертного дослідження проекту нормативно-правового акта будь-якого виду та галузі права. Тобто сам суб'єкт, що прийняв рішення про проведення експертизи проекту акту, може розробити додатковий перелік питань, виходячи не тільки зі своїх суб'єктивних інтересів, а й з особливості суспільних відносин, що регулюються проектом акту. Звідсіля, вважаємо, що такий підхід є дуже цінним саме на рівні нормопроекування як початкового етапу нормотворчої діяльності

ОМСВ, коли можна врахувати чи уникнути багатьох помилок різної природи, починаючи від предметно-інтелектуальних, та закінчуючи технологічними і процесуальними.

Враховуючи соціальну багатоманітність МСВ та суттєвий репродукційний потенціал територіальної громади у продукуванні своїх інтересів, є природним, в залежності від змісту проекту, особливостей предмета його регулювання, виду експертизи – включати до нього додаткові питання більш конкретного характеру, з метою як підвищення якості експертизи, так й підвищення якості та майбутньої ефективності проекту.

Слід відмітити, що враховуючи наведені вище питання щодо встановлення предмету правової експертизи проекту нормативно-правового акта, бачиться, що хоча завдання відносно її проведення й сформульовані занадто вузько у порівнянні з доктринальними пропозиціями щодо завдань такої експертизи, вони у системному розумінні:

- А) є не тільки досить широкими, але
- Б) фактично дотягуються до доктринального рівня або
- В) виходять за його межі, що не є негативним, бо сприяє як деталізації експертизи проекту акту, так й її якості.

Вважаємо доречним, що такий підхід ЮС до експертизи актів особливо ради або її виконавчого комітету буде мати позитивний вплив на якість нормопроєктування та нормотворчості в ОМСВ.

Високий доктринально-теоретичний та праксеологічний потенціал такого підходу підтверджується також наступними розділами Методичних рекомендацій, що містять вимоги до концептуальної, системно-юридичної, юридико-технічної оцінок проекту, особливостей проведення наукової правової експертизи, до оформлення експертного висновку тощо.

Необхідно наголосити на тому, що в нормопроєктуванні крім саме правової (юридичної) експертизи, досить часто використовується низка інших експертиз, серед яких є такі [48]:

- юридико-технічна, як важливий елемент правової експертизи – оцінка

відповідності законопроекту його концепції, визначення відповідності проекту закону вимогам законодавчої техніки (профільююча експертиза. – Авт.);

- мовно-термінологічна (у тому числі логіко-семантична) та коректорська експертиза – вивчення питань відповідності вимогам ясності викладення тексту акта, чіткості правового понятійного апарату, внутрішньої узгодженості законопроекту, ґрунтовності та логічної послідовності викладення (форма, структура), обґрунтованості принципів розбіжностей, передбачувальних рішень, перевірка стилістики, граматики (логіко- лінгвістична експертиза. – Авт.);

- експертиза законопроектів на відповідність положенням законодавства ЄС – оцінка відповідності положень законопроектів, що належать до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства ЄС, та основним правовим нормам ЄС (міжнародно-корпоративна експертиза. – Авт.);

- кримінологічна (у тому числі корупціогенна) – проведення дослідження та оцінки проектів законодавчих актів на основі науково обґрунтованої методики з використанням кримінологічних знань щодо запобігання злочинності. Виявлення положень, реалізація яких може посилювати дію причин та умов, що призводять до вчинення злочинів, або послаблювати соціальні засоби, спрямовані на усунення таких причин та умов. Прогнозування можливих негативних наслідків щодо посилення криміногенних чинників у разі реалізації положень проекту закону (загальнокримінологічна експертиза. – Авт.);

- фінансово-економічна – оцінка, на основі підготовленого фінансово-економічного обґрунтування (розрахунку необхідних асигнувань на реалізацію закону із зазначенням конкретних витрат і джерел їх покриття), достатності фінансово-економічних розрахунків реалізації закону, їх повнота, реалістичність, із зазначенням джерел та обсягів фінансування виконання закону (ресурснозабезпечувальна експертиза. – Авт.).

Вказані експертизи зазвичай є ординарними, але в практиці нормопроєктування ЮС проекти можуть підлягати іншим видам експертизи: науковій, правовій, соціально-правовій, іншій соціально-галузевій експертизі (екологічній, демографічній, соціально-психологічній тощо), екологічній експертизі

законопроекту.

Можуть проводитися також: історична експертиза; політична експертиза, прогностична експертиза, порівняльна експертиза. Своєрідним видом експертизи можна вважати дослідно-експериментальне опробування проекту нормативно-правового акту (нормотворчий експеримент).

Резюмуючи вищенаведене слід дійти наступних висновків:

- ЮС ОМСВ виступає в якості системної інституції від діяльності якої напряду залежить нормотворча діяльність ОМСВ в широкому його розумінні – представницького органу (місцевої ради), його виконавчого органу (виконавчого комітету) та структур, що створює виконавчий комітет для вирішення основних задач МСВ в інтересах територіальної громади;

- у контексті логіки комунікації діяльність ЮС по організації та реалізації нормотворчої діяльності ОМСВ виступає в якості системної, основної організаційної, опорної, телеологічно обґрунтованої, специфічної, інтелектуально-праксеологічної, етапно-стадійної, багаторівневої та багатооб'єктної діяльності, що спрямована на забезпечення нормативними засобами компетенційних повноважень ОМСВ у відповідних сферах соціального життя, в інтересах територіальної громади та з метою реалізації принципів засад локальної демократії;

- ЮС ОМСВ виступає в якості ініціюючого та супроводжуючого суб'єкта щодо створення локального правового простору, що виникає на засадах норм Конституції України, принципів МСВ, законодавства держави в сфері МСВ, а також тих нормативно-правових актів МСВ, що інтерпретують, деталізують та конкретизують вказані норми, і в сфері якого існують та функціонують територіальні громади.

### **3.2 Роль юридичної служби в організації та здійсненні міжнародного та міжмуніципального співробітництва органу місцевого самоврядування та безоплатної правової допомоги в територіальній громаді**

Для розкриття потенційних можливостей ЮС та дослідження її діяльності на відносно нових та нетрадиційних напрямках діяльності ОМСВ вважаємо за потрібне проаналізувати її роль в організації та здійсненні, по-перше, міжнародного співробітництва ОМСВ; по-друге, міжмуніципального співробітництва ОМСВ; та, по-третє, у створенні системи безоплатної правової допомоги в територіальній громаді.

Міжнародне (зовнішньодержавне. – Авт.) та міжмуніципальне (внутрішньодержавне. – Авт.) співробітництво ОМСВ є відносно новим напрямком їх діяльності. Основною характеристикою міжнародного співробітництва місцевих рад є те, що вони в процесі його встановлення, реалізації та розвитку здійснюють його з аналогічними адміністративно-територіальними одиницями зарубіжних держав, набувають при цьому відповідної міжнародної правосуб'єктності та здійснюють його на договірних засадах [49].

Міжмуніципальне співробітництво місцевих рад в рамках держави також здійснюється на договірних засадах і саме це обґрунтовує роль ЮС ОМСВ на етапах його становлення, реалізації та розвитку.

Вважаємо, що основна роль ЮС ОМСВ в процесі виконання ним наведених напрямків діяльності міститься в їх правовій процесуалізації та формалізації [50].

Для більш глибокого розуміння ролі ЮС ОМСВ на етапах становлення, реалізації та розвитку міжнародного співробітництва, треба звернутися до наукових праць вітчизняних вчених-муніципалістів, конституціоналістів та міжнародників, що займаються цією проблематикою. Серед них слід назвати наукові розвідки М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, Н. В. Камінської, В. М. Кампа, М. І. Корнієнка, В. В. Кравченка, О. Г. Мурашина, М. О. Пухтинського, В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького та ін.

Так, М. О. Баймуратов, що один з перших досліджував проблематику міжнародних зв'язків, а потім й комплексно міжнародне співробітництво ОМСВ України у кандидатській [51] та докторській дисертаціях [52], вважає, що зацікавленість ОМСВ України в міжнародних зв'язках і Української держави в сприйнятті міжнародних стандартів МСВ може бути виявлена і зафіксована в формі мотивації [53].

Така мотивація може бути структурована і складається з трьох рівнів-завдань, що реалізуються в рамках організаційно-правових форм діяльності ОМСВ, передбачених Конституцією і законодавством України про МСВ і розв'язуваних проблем, що відрізняються по типології.

До першого, найбільш загального рівня належить завдання-мотив – вивчення, освоєння і впровадження власне стандартів становлення, розвитку і функціонування самої системи МСВ. Це завдання стоїть в порядку денному на рівні держави (при її позитивному протекціонізмі локальної демократії) і на рівні самого МСВ, в існуванні якого заінтересовані територіальні громади (рівень конституювання самого інституту МСВ. – Авт.).

Друге завдання-мотив охоплює обмін досвідом у веденні місцевого господарства і управління локально-регіональними процесами функціонування людських поселень між ОМСВ держав, які визнають міжнародні стандарти локальної демократії. В процесі реалізації ОМСВ вирішують як загальнодержавне завдання (реалізація соціально-економічної функції держав і на локальному рівні), так і функціонально-галузеві проблеми діяльності МСВ, що реалізується в інтересах території та територіальної громади (рівень вирішення інституційних проблем МСВ. – Авт.).

Третє завдання-мотив полягає в становленні і розвитку різнопланового співробітництва у багатьох напрямках ОМСВ, громадських формувань громадян, підприємницьких структур, жителів відповідних адміністративно-територіальних одиниць із зарубіжними партнерами і виявляється шляхом різноманітних зв'язків в їх впровадженні на практиці, в контексті загальнодержавних завдань з реалізації стратегічних напрямків зовнішньої політики держави щодо становлення

гуманітарного та інших видів співробітництва (рівень вирішення питань місцевого значення. – Авт.).

Вважаємо, що такий концептуальний підхід володіє низкою методологічних властивостей. По-перше, він обґрунтовує ведучу роль ЮС ОМСВ в процесі розробки правового обґрунтування та нормопроекування в сфері формалізації і легалізації профільних міжнародних контактів (процес нормопроекувальної діяльності щодо складання та юридичної експертизи угод о співробітництві з іноземними суб'єктами. – Авт.). По-друге, демонструє розуміння важливості задач ЮС з правового супроводження та забезпечення відповідних видів діяльності та відповідних організаційно-правових форм їх реалізації в сфері міжнародних контактів ОМСВ (процес нормопроекувальної діяльності щодо складання та юридичної експертизи угод та інших видів нормативних документів про окремі форми та види співробітництва з іноземними суб'єктами. – Авт.). По-третє, вказує на роль ЮС в процесі реалізації положень міжнародних угод про співробітництво з метою здійснення внутрішньовідомчого правового контролю (здійснення попереднього чи наступного контролю за юридичною «чистотою» реалізації договірних документів. – Авт.). По-четверте, розширює роль ЮС в процесі юридичного супроводження комплексних заходів в рамках міжнародних контактів (проведення Днів чи Тижнів міст-партнерів, Свят дружби, фестивалів, виставок тощо. – Авт.). По-п'яте, підтверджує актуальність ретельного правового супроводження форм економічного співробітництва ОМСВ з зарубіжними суб'єктами (як в контексті його легалізації шляхом розробки та укладення міжнародних угод економічного характеру, так й шляхом юридичного супроводження конкретних цивільно-правових чи господарсько-правових правочинів між партнерами. – Авт.).

Для рівня втручання у становлення, реалізацію та розвиток міжнародних контактів ОМСВ з боку їх ЮС, має значення сам рівень та інтенсивність таких контактів:

А) *Якщо такі контакти здійснюються на рівні міжнародних зв'язків*, то вони припускають їх здійснення на рівні споріднених міст, або міст-партнерів, тобто між

аналогічними суб'єктами – ОМСВ зарубіжних країн, а це викликає об'єктивну необхідність правового супроводження, особливо на начальному етапі, з метою складання протоколів про наміри (початковий етап співробітництва. – Авт.), угод про співробітництво (легалізація міжнародних контактів. – Авт.), угод про пролонгацію, зміни чи припинення угод про партнерство чи побратимські зв'язки (динамічний розвиток міжнародних контактів. – Авт.).

Слід звернути увагу на доктринальну позицію І. Смирнової, яка зазначає, що поняття «міста-побратими» слід відрізнити від поняття «міста-партнери». Під останнім маються на увазі міста, між якими укладено угоди про партнерські відносини. У більшості випадків вони припускають тільки економічне співробітництво по ряду спільних проектів або по одному з них. Співпраця полягає найчастіше в освітній, культурній, соціальній або спортивної сфері. Міста-побратими мають право звертатися за підтримкою спільних починань в міжнародні та європейські організації [54]. Разом з тим, слід звернути увагу, що такий стан справ мав місце тільки на початку такого роду міжнародних контактів [55]. Сьогодні всі відносини як на рівні побратимських, так й на рівні міст-партнерів мають свою правову договірну основу та відповідне формалізоване оформлення.

На сьогодні договірно-правова база міського та регіонального співробітництва налічує більше 25 угод про розвиток побратимських відносин, а головним завданням у сфері розвитку міжміської та міжрегіональної співпраці є забезпечення її подальшої інтенсивності та наповнення практичним змістом. Найбільш ефективними є побратимські зв'язки між Києвом та Чикаго, Черкасами та Де-Мойн, Івано-Франківськом та Арлінгтоном, Одесою та Балтимором, Харковом та Цинциннаті тощо [56].

Співробітництво здійснюється в наступних основних напрямках: - у сфері МСВ; - у сфері економіки і торгівлі; - у сфері освіти, навчання, обміну досвідом; - у сфері культури, спорту, співпраці між громадськими організаціями; - у сфері охорони здоров'я; - спільна участь у міжнародних європейських та американських програмах; - гуманітарна допомога.



Це показує роль ЮС у правовому оформленні такого співробітництва, а також підкреслює та актуалізує знання, вміння, навички фахівців ЮС щодо розробки договорів в різних сферах міжнародної співпраці.

Слід зазначити, що міста та регіони знаходять побратимів різними шляхами. Можливий процес «зверху вниз», коли мери двох міст зустрічаються і стають друзями, після чого вони зацікавлюють активістів своїх міст своєю програмою діяльності міст-побратимів. Інший шлях – «знизу вгору», це коли окрема група мешканців або відповідні фахівці міст (вчителі, бізнесмени, журналісти, жіночі клуби, громадські організації та інші асоціації жителів) – створюють самі організаційний комітет, який починає працювати над розробкою програми зв'язків міст-побратимів. Наприклад, у багатьох випадках родини, школи, вищі навчальні заклади, спортивні клуби починають працювати за партнерськими програмами. Іноді утворенню міст-побратимів сприяє збіжність назв або подібність місцевих звичаїв [57].

На думку дослідника Стрижаквої А. Ю. комплексне вивчення партнерських і побратимських зв'язків українських міст з містами світу дозволяє виділити нову основу в розвитку цих форм взаємодії, щоб модернізувати організацію більш динамічного, інформаційного, технічного, професійного обміну між країнами, а також розширити поле громадських ініціатив з метою побудови і розвитку громадянського суспільства в Україні [58]. Таким чином, діяльність ЮС повинна бути спрямованою на досягнення цих завдань. Тому співпраця з містами-побратимами та містами-партнерами є одним із пріоритетних видів міжнародних контактів, а зміцнення культурних та економічних зв'язків між ними дуже актуально для міст України і має великі перспективи в різних сферах локального життя.

Б) *Здійснення міжнародних контактів в рамках міжнародного співробітництва ОМСВ країни з зарубіжними партнерами* детермінує розширення суб'єктно-об'єктного складу такого співробітництва. При цьому коло його суб'єктів має розширене тлумачення та не може бути фактично обмеженим – все залежить від волі ОМСВ, який крім аналогічних суб'єктів зарубіжних країн включає до системи

міжнародного співробітництва зарубіжні (міжнародні) урядові і неурядові організації, спілки місцевих влад, суб'єктів релігійних конфесій, підприємницькі структури, фізичні особи тощо. Більш того, вважаємо, що встановлення та розвиток ОМСВ системи міжнародного співробітництва не тільки «поглинає» його міжнародні зв'язки, але й робить їх більш чіткими з позицій телеологічної домінанти та інтересів територіальної громади.

Предметний склад міжнародного співробітництва простирається від різних форм гуманітарного до соціального, релігійного, освітнього, екологічного, економічного, комунітарного та інших форм співробітництва [59], а тут роль ЮС ОМСВ по супроводженню та забезпеченню таких форм співробітництва, його конкретних організаційно-правових форм, незмірно зростає.

Це детерміновано тим, що організаційно-правові форми міжнародного співробітництва ОМСВ, тобто відповідні форми завдяки яким воно реалізується, та які закріплено в нормативно-правових актах профільного характеру [60] – здійснюються на правовій основі шляхом підписання угод (договорів) про співробітництво (поріднення, партнерство, дружбу і взаємодопомогу, спільну діяльність та ін.), в яких закріплюються основні цілі й організаційні-правові форми такої взаємодії та які носять характер локального регулювання. Ці зв'язки регулюються також внутрідержавним (національним) законодавством, міжнародним публічним та міжнародним приватним правом (у разі, коли ОМСВ вступають у цивільно-правові відносини, «ускладнені» іноземним елементом) [61]. Слід зазначити, що в умовах асоціації України з Європейським Союзом та початком функціонування зони вільної торгівлі (далі: ЗВТ), система міжнародного співробітництва ОМСВ буде набувати нових форм та включати нових суб'єктів та нові напрямки комунікацій.

Завдяки ЗВТ між Україною і ЄС, яка в повному обсязі запрацювала з 1 січня 2016 року почались процеси зниження митних зборів, а в деяких випадках навіть повне їх обнуління. «Споживачі відчують поліпшення – розшириться асортиментний ряд продукції, знизиться ціна, а завдяки конкуренції в середньостроковій перспективі має покращитися якість товарів», – переконаний

О. Кашко, економіст Центру економічної стратегії [62]. А це означає розширення можливостей прямих поставок різних груп товарів жителям-членам територіальних громад. І в цьому контексті – активізацію локального зовнішньоекономічного і торгово-економічного комплексу, який формує та розвиває ОМСВ та під його егідою торгівельно-промислові підприємства різної форми власності. Звідсіля випливають якісно нові задачі для ЮС в контексті юридичного супроводження та забезпечення цих процесів на локальному рівні соціуму.

Є й інші питання, що поки носять глобально-державний характер, але з часом будуть набувати суттєвого локального значення на рівні територіальної громади, особливо в сфері зовнішньоекономічної діяльності місцевих рад. Справа в тому, що тепер і стандарти ЄС стануть нормою для вітчизняних товарів і послуг. Внутрішні критерії якості і регламенти доведеться перекроїти за європейським зразком, тим самим давши нові можливості для українського експорту. А вони дійсно вражають. Адже перед країною відкриваються ворота найпотужнішого партнера – ЄС. Тільки зовнішньоторговельний оборот – експорт і імпорт – Євросоюзу в 2014 році склав \$ 5 трлн. У колишнього головного українського партнера – Росії – цей показник тоді дорівнював \$ 783 млрд., а у самій Україні – \$ 107 млрд. [63]. Вже в найближчі два-три роки активізація українських виробників, викликана ЗВТ, сповільнить інфляцію. А в перспективі, як прогнозують експерти, за вільним ринком прийдуть довгоочікувані іноземні інвестиції в українську економіку, що буде потребувати юридичного супроводження та забезпечення й таких процесів. В контексті цього слід навести слова Жосліна Гитонї, першого секретаря відділу торгівлі та економіки представництва ЄС в Україні, який запевняє, що «до України є великий інтерес з боку європейського бізнесу. Через останні події люди побачили Україну на карті світу, помітили, що вона поруч ...» [64].

Правові основи міжнародних зв'язків МСВ у межах поріднених міст та міст-побратимів передбачені Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року. Законодавчі положення, що легалізують міжнародні зв'язки ОМСВ України, знайшли своє закріплення в ст. 15 «Форми добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування» цього Закону. Разом з тим слід

зазначити, що тут міститься дозвіл ОМСВ на свободу асоціації як в профільні асоціації всередині країни, так і входження в індивідуальному порядку або в рамках відповідної національної асоціації в міжнародні асоціації та інші добровільні об'єднання ОМСВ.

В радянський період і до прийняття зазначеного Закону України таке право в місцевих радах України було відсутнім, і тому вони вступали в міжнародні зв'язки зі спорідненими містами або в побратимські зв'язки та в різні форми міжнародного співробітництва начебто в явочному порядку, але фактично це відбувалось у дозвільному порядку під жорстким контролем з боку центральних партійних та радянських органів [65].

Аналогічні положення відносно міжнародної правосуб'єктності ОМСВ, але в більш розгорнутому та системному вигляді, містяться в ст. 10 Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року [66]. З них випливає, що право на міжнародне співробітництво: а) повинно бути неодмінно визнано державою як основне і надано ОМСВ шляхом закріплення в національному законодавстві; б) в контексті реалізації цього права ОМСВ мають право, здійснюючи свої повноваження: 1) співробітничати та 2) в межах закону створювати консорціуми з іншими ОМСВ; в) вказуються стратегічні цілі такого співробітництва – реалізація своїх компетенційних повноважень і вирішення задач, що становлять спільний інтерес, а також захист і просування загальних інтересів ОМСВ; г) називаються основні суб'єкти такої співпраці – міжнародні неурядові організації місцевої влади і ОМСВ інших (зарубіжних) держав.

Враховуючи той факт, що Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року підписана [67] та ратифікована Україною [68] та згідно ст. 9 Конституції України, вона як міжнародний договір, згода на обов'язковість якого для України дана Верховною Радою України, становить частину національного законодавства – Хартія є документом національного конституційного (муніципального) права, з яким безпосередньо повинна працювати ЮС ОМСВ в контексті вирішення багатьох питань функціонування ОМСВ, реалізації його компетенції, організації місцевого розвитку, локальної демократії тощо.

В контексті становлення системи міжнародного співробітництва ОМСВ велике значення, причому як нормативне, так й методологічне має Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 21 травня 1980 року [69], до якої також приєдналась Україна [70].

На слухну думку С. Гакмана, найбільш високий рівень інституціоналізації серед усіх форм регіонального транскордонного співробітництва на рівні місцевих органів влади мають єврорегіони [71]. Вони сприяють вирішенню, принаймні, двох принципових завдань. Перше – приведення суб'єктів об'єднаної Європи до форм найбільш прийнятних для їх економічної (у широкому сенсі слова) самодостатності. Друге – це відпрацювання механізму співробітництва і взаємодії, який характерний для вже існуючих технологій в Європейському Союзі. Встановлення такого типу співробітництва в рамках відповідної діяльності європейських інститутів забезпечує для них постійне співвідношення з сучасними європейськими стандартами. Тобто країни Центрально-Східної Європи отримують можливість м'якого інтегрування у європейські структури, не порушуючи звичний для них контекст.

Співробітництво в рамках єврорегіонів полягає у створенні зв'язків між регіонами та громадами, які знаходяться по різні боки державних кордонів, в межах повноважень місцевих органів влади та відповідно до національного законодавства. Звідсіля роль ЮС ОМСВ у ініціалізації та супроводженні зазначених процесів важко переоцінити.

Слід зазначити, що в Західній Європі такі зв'язки місцевих влад регіонів суміжних держав функціонують вже давно та ефективно, переваги таких форм їх співпраці полягають: по-перше, у динамізації економічних та комерційних зв'язків між учасниками співпраці; по-друге, у покращенні культурного, мистецького та наукового обміну, забезпеченні швидких та ефективних комунікаційних та транспортних систем, розвитку транскордонних відносин в різних сферах; по-третє, в інтенсивному розвитку території, її насиченні відповідними якісними та різноманітними послугами, що робить її економічно, рекреаційно, технологічно та

інвестиційно привабливою; по-четверте, «підтягування» територій у контексті розвитку до стандартів розвинених регіонів суміжних держав.

Каталізатором у розвитку єврорегіонів виступає фінансова підтримка з боку Євросоюзу та інших міжнародних фінансових органів, метою якої є сприяння інвестиціям та програмам співробітництва в таких єврорегіонах [72].

Виконання цієї конвенції представляє собою складний симбіоз юридично-процесуальних дій, котрі повинні здійснити як центральні органи влади держави-учасниці, так й відповідні ОМСВ. Так:

А) міждержавні угоди щодо транскордонного співробітництва можуть визначати контекст, форми та межі, в яких можуть здійснювати свою діяльність територіальні общини та власті, зацікавлені у транскордонному співробітництві. Кожна угода може також визначати общини або власті, яких вона стосується;

Б) Угоди не перешкоджають Договірним Сторонам використовувати за спільною згодою інші форми транскордонного співробітництва. При цьому положення цієї Конвенції не можуть також тлумачитися як такі, що анулюють вже існуючі угоди про співробітництво;

В) Угоди та договори укладаються з належним урахуванням повноважень, передбачених внутрішнім законодавством кожної Договірної Сторони, щодо міжнародних відносин та загальної політики, а також з урахуванням будь-яких правил контролю чи нагляду, яких мають дотримуватися територіальні общини або власті.

Разом з тим, ЮС ОМСВ необхідно враховувати, що досягнуті домовленості та укладені угоди можуть між державами-учасниками конвенції можуть ґрунтуватися на типових і рамкових угодах, статутах та договорах, які наводяться у Додатку до цієї Конвенції в пунктах 1.1-1.5 та 2.1-2.6 і в які можуть вноситися будь-які необхідні зміни залежно від конкретної ситуації в кожній Договірній Стороні. Ці типові і рамкові угоди, статути та договори призначаються для керівництва і не мають сили договору. Однак для ОМСВ та їх юридичних служб безпосередньо мають значення пункти 2.1-2.6 Додатку з вказаними можливими Угодами, статутами та договорами про основні принципи співробітництва між місцевими органами

влади, що ЮС необхідно буде розробляти їх проекти, приймати участь у процесі підписання, затвердження місцевими радами та здійснювати юридичне супроводження в процесі їх реалізації. До таких угод відносяться:

2.1. Угода про основні принципи створення групи зв'язку між місцевими органами влади. 2.2. Угода про основні принципи координації управління транскордонними місцевими державними справами. 2.3. Угода про основні принципи створення транскордонних асоціацій приватного права. 2.4. Договір про основні принципи поставки товарів або надання послуг між прикордонними місцевими громадами (типу "приватне право"). 2.5. Договір про основні принципи поставки товарів або надання послуг між прикордонними місцевими громадами (типу "публічне право"). 2.6. Договір про основні принципи створення органів транскордонного міжгромадського співробітництва.

Як бачимо, виходячи зі змісту наведених договорів, фахівці ЮС повинні володіти знаннями в сфері міжнародного публічного та міжнародного приватного права для підготовки положень та наступного юридичного супроводження та забезпечення таких угод.

Така вимога актуалізується й виходячи зі змісту Протоколу № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС) [73], який регламентує: а) створення груп зв'язку між місцевими органами влади; б) координацію управління на локальному рівні прикордонними державними справами; в) створення прикордонних асоціацій, що займаються питаннями приватноправового характеру; г) постачання товарів або надання послуг між прикордонними місцевими громадами (за типом «приватне право»); г') постачання товарів або надання послуг між прикордонними місцевими громадами (за типом «публічне право»); д) створення органів прикордонного міжгромадського співробітництва, у тому числі й органів, наділених власною правосуб'єктністю – йдеться про створення об'єднань єврорегіонального співробітництва (ст. ст. 3, 4 Додаткових протоколів до Конвенції 1980 року).

Слід зазначити, що такі органи вже створені в рамках становлення прикордонного співробітництва регіонів України з регіонами суміжних держав (Карпатський Єврорегіон, Єврорегіони «Буг», «Нижній Дунай», «Верхній Прут»), що фактично демонструє успішну діяльність юридичних служб відповідних ОМСВ.

Роблячи проміжні висновки, слід акцентувати увагу на тому, що активізація і інтенсифікація зарубіжних зв'язків та міжнародного співробітництва місцевих рад ставить питання належного та оптимального юридичного супроводження та забезпечення такої діяльності. Вважаємо, що для цього слід, в залежності від її обсягу, або виділити окремого фахівця в юридичному відділі ОМСВ для здійснення цієї роботи, або сформувати у юридичному відділі (управлінні) відповідний сектор, або ввести до структурного підрозділу ОМСВ, що є профільним в організації та реалізації такої діяльності (сектор/відділ/управління/ департамент зарубіжних зв'язків/співробітництва виконавчого комітету ОМСВ. – Авт.) професійного юриста з його наділенням профільними функціональними обов'язками. Серед кваліфікаційних вимог до таких робітників слід акцентувати увагу не тільки на наявності знань міжнародного публічного та міжнародного приватного права, а й знання однієї чи декількох іноземних мов та навички і вміння складати угоди гуманітарного характеру і зовнішньоекономічні контракти.

Міжмуніципальне співробітництво (далі: ММС) як нова (інноваційна) форма політики місцевого і регіонального розвитку останнім часом набуває дедалі більшого поширення в європейських країнах, зокрема й в Україні. Його поява, на думку В. Демчишена та В. Толкованова, є пов'язаною з тим, що МСВ в багатьох країнах Європи (в тому числі в Україні) сьогодні має справу з проблемами, можливі варіанти розв'язання яких пропонує саме двох- або багатостороннє співробітництво муніципалітетів, що містяться на теренах однієї держави [74].

Враховуючи той факт, що ММС володіє доктринальною інноватикою, воно досить мало досліджено фахівцями з муніципального права. Тут необхідно назвати наукові розробки Борщ Г., Вакуленка В., Демчишена В., Приходько Х., Толкованова В. та ін.



Слід зазначити, що в управлінському аспекті ММС не є легким вибором, воно може мати також певні як репутаційні, так й сервісні ризики. Але одночасно ММС має великий організаційний потенціал, який може бути не тільки дуже корисним, а й фактично єдиним й оптимальним способом для забезпечення сталого розвитку усіх як великих, та й малих громад.

На думку представників муніципальної доктрини, міжмуніципальне співробітництво можна визначити як відносини між двома або кількома ОМСВ (тобто органами базового рівня МСВ /село, селище, місто/), які мають статус юридичних осіб і певну політичну, юридичну та фінансову автономію (відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування) [75]. Тобто, при ММС має місце співробітництво ОМСВ, що функціонують на теренах однієї держави.

Таким чином, міжмуніципальне співробітництво є організаційно-правовим механізмом, що дозволяє узгодити інтереси, об'єднати зусилля (в т.ч. фінансові кошти, матеріальні та інші ресурси) та скоординувати дії ОМСВ для вирішення питань місцевого значення, виразу і захисту загальних інтересів, більш чіткої і злагодженої взаємодії з регіональними і центральними органами публічної влади.

Важливими з позицій юридичного оформлення є такі характеристики ММС:

- ММС – це два або декілька ОМСВ, які співпрацюють між собою (кількісний критерій. – Авт.);

- ОМСВ-партнери погоджуються спільно працювати та надавати певні ресурси для отримання обопільної користі, яка була б недосяжною у разі їх самостійної (ізольованої) діяльності (кумулятивний критерій. – Авт.);

- спільні зусилля можуть стосуватися однієї або кількох галузей, які належать до визначеної компетенції ОМСВ. Законом може бути визначено, що певні функції ОМСВ не можуть бути предметом ММС (наприклад, функції, делеговані державою ОМСВ) (об'єктно-предметний критерій. – Авт.);

- співробітництво має свою ціну для кожного з ОМСВ-партнерів: воно потребує зусиль, фінансування та спільного використання ресурсів (кадри, земля, обладнання, будівлі тощо) (ресурсний критерій. – Авт.);

- ММС є результатом усвідомленого рішення, а не лише механічним виконанням відповідних нормативних актів. Угода про співпрацю є добровільною, вона не нав'язується законом, хоча в деяких випадках закон може наполегливо рекомендувати або навіть спонукати муніципалітети до пошуку шляхів співпраці (колабораційний критерій. – Авт.);

- нові вигоди для ОМСВ-партнерів можуть бути різними, наприклад: створення ресурсів для надання послуг, які є недоступними для малих громад, заощадження витрат при наданні послуг, підвищення якості послуг, краща координація у плануванні майбутнього розвитку, ефективніша та прозоріша політика розвитку (критерій варіабельності. – Авт.);

- співробітництво не є фрагментарним – воно розраховано на певний період, а в більшості випадків обумовлюється постійною угодою без визначеної дати завершення терміну дії (нормативно-договірний критерій. – Авт.);

- постійний трансфер повноважень ОМСВ є відсутнім (комбінаторний критерій. – Авт.);

- муніципалітети зберігають непрямий контроль за рішеннями та послугами, які є результатом співробітництва (критерій опосередкованого контролю. – Авт.) [76];

- муніципалітети для реалізації права на об'єднання та виконання обов'язків в рамках ММС можуть створювати відповідні органи і служби (структуростворюючий критерій. – Авт.).

Фактично наведені ознаки є нормативними орієнтирами для ЮС ОМСВ для розробки угод про ММС та наступного юридичного супроводження його реалізації.

Крім того фахівцям ЮС слід враховувати, що започаткування ММС неможливе без належного усвідомлення та обґрунтування цих управлінсько-організаційних процесів, а громадянам не потрібні нові складні за своєю структурою інституції. Але метою посадових осіб ОМСВ, і громадян є суттєве зростання інвестицій в інфраструктуру та покращення муніципальних послуг. Вони бажають залучати приватних інвесторів і створювати нові робочі місця та можливості для сталого розвитку. Звідсіля й умови для організації ММС, що будуть закріплені в

профільних угодах повинні бути відповідним чином телеологічно обґрунтованими (відобразити відповідні інтереси. – Авт.) та сформульованими за допомогою «юридичної» мови.

Вважаємо, що ЮС слід не тільки враховувати економічні переваги ММС, а й готувати відповідні юридичні чи спільні з економічними структурами муніципалітетів юридико-економічні обґрунтування для організації супроводження та забезпечення такого співробітництва. Так, слід враховувати, що ММС:

- а) зменшує виробничі витрати та забезпечує заощадження коштів завдяки обсягам діяльності (збільшення кількості одиниць «продукції» по відношенню до виробничих витрат);
- б) посилює переговорні позиції відповідних ОМСВ, зокрема, у питаннях збільшення кількості користувачів/отримувачів послуг;
- в) зменшує кількість осіб, які отримують послуги «за ціною нижче собівартості» (завдяки розширенню сфери дії);
- г) збільшує «власні» інвестиційні ресурси муніципалітетів-учасників (через об'єднання їх (обмежених) фінансових ресурсів);
- г') підвищує рівень довіри серед кредиторів та здатність залучати зовнішнє фінансування як від держави, так і від приватних партнерів (завдяки покращенню співвідношення між витратами та вигодами проектів) [77].

Вважаємо, що юридичне супроводження кожної з наведених позицій, пов'язаного: а) з проведенням юридичної експертизи відповідних напрямків ММС на всіх стадіях їх оформлення та інституціоналізації, та б) їх наступною формалізацією, а також в) в процесі їх реалізації в контексті дотримання принципу законності – є запорукою не тільки якісної реалізації відповідних форм ММС, а й показником ефективності діяльності ЮС ОМСВ.

Слід зазначити, що ММС має відповідну нормативну базу. Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року та українське законодавство про МСВ визначають, що всі ОМСВ (територіальних громад міст, сіл та селищ) мають рівний статус, однаковий обсяг повноважень та можуть самостійно виконувати всі повноваження, визначені для них законом. Одночасно абз. 2 ст. 142 Конституції України проголошує: «Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для

виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби» [78].

Згідно з ч. 1 ст. 15 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» ОМСВ з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації ОМСВ та їх добровільні об'єднання [79], які підлягають реєстрації відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» від 15 травня 2003 року [80].

Згідно ч. 2 ст. 15 цього Закону ОМСВ та їх асоціації можуть входити до відповідних міжнародних асоціацій, інших добровільних об'єднань ОМСВ.

Таким чином, фактично закріплена та легалізована можливість ОМСВ на ММС як всередині держави, так й в рамках їх асоціацій та добровільних об'єднань ОМСВ.

Верховна Рада України 17 червня 2014 року прийняла Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [81], який визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання та фінансування.

Згідно ст. 9 цього Закону співробітництво здійснюється відповідно до договорів про співробітництво, укладених згідно із цим та іншими законами сільськими, селищними, міськими головами від імені сільської, селищної, міської ради після схвалення їх проектів сільськими, селищними, міськими радами. Таким чином, проявляється роль ЮС ОМСВ в підготовці такого договору. Причому слід наголосити, що участь ЮС в цьому процесі є обов'язковою, зважаючи на вимоги законодавця щодо структури та інших атрибутів такого договору.

Так, у договорі про співробітництво, зокрема, зазначається сільська, селищна, міська рада одного із суб'єктів співробітництва, відповідальна за подання звітів про виконання договору центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку МСВ.

Примірна форма договору про співробітництво визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку МСВ.

Предмет договору про співробітництво визначається відповідно до обраної суб'єктами співробітництва форми співробітництва, передбаченої статтею 4 цього Закону. А співробітництво здійснюється у наступних формах:

1) делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів (з боку ЮС існує необхідність сформулювати організаційний порядок делегування завдань щодо конкретного договору та унормувати його. – Авт.);

2) реалізації спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів (з боку ЮС існує необхідність сформулювати порядок об'єднання ресурсів у конкретному договорі та унормувати його. – Авт.);

3) спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів (з боку ЮС існує необхідність сформулювати порядок спільного фінансування суб'єктів ММС у конкретному договорі та унормувати його за допомогою відповідних фінансово-економічних служб. – Авт.);

4) утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів (з боку ЮС існує необхідність сформулювати порядок утворення і функціонування комунальних підприємств, установ та організацій і унормувати його у конкретному договорі. – Авт.);

5) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень (з боку ЮС існує необхідність сформулювати порядок утворення і функціонування суб'єктами співробітництва спільного органу управління і унормувати його у конкретному договорі. – Авт.).

Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі: Мінрегіон) затверджено низку нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію згаданого Закону, зокрема накази Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіону) від 15 серпня 2014 р. № 225 «Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад» [82] та від 27 серпня 2014 р. № 233 «Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад» [83].

Системний аналіз наведених наказів свідчить про те, що вони є фактично методичними вказівками для юридичних служб ОМСВ щодо формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад та складання договорів про співробітництво територіальних громад.

Разом з тим, слід наголосити, що відсутність ефективного організаційно-правового механізму такої взаємодії територіальних громад призвела до того, що на практиці до 2014 року міжмуніципальне співробітництво майже не здійснювалося. Це, на думку П. М. Любченка [84], ймовірно, стало однією з причин того, що в Проекті Закону про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування) (реєстр. № 4178а), внесеному 26 червня 2014 року Президентом України, положення про співпрацю територіальних громад взагалі пропонувалося виключити [85]. Вважаємо, що ця пропозиція є неприйнятною з ряду позицій. По-перше, виключення з Конституції України норми, яка закріплює міжмуніципальне співробітництво, суттєво звужує права територіальних громад. По-друге, такий підхід суперечить ст. 10 Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 року, згідно з якою місцеві власті мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та в межах закону створювати консорціуми з іншими місцевими властями для виконання завдань, що становлять спільний інтерес. По-третє, фактично звужується правосуб'єктність самого інституту МСВ, його суб'єктів та органів, що суперечить ст. 7 Конституції України (засади конституційного устрою держави. – Авт.).

Необхідно зазначити, що станом на травень 2015 року до реєстру договорів про співробітництво територіальних громад було внесено вже 17 таких договорів. На сьогодні найбільш поширеними формами співробітництва, що розробляються та формалізуються юридичними службами, є реалізація спільних проектів та спільне фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів.

Деякі фахівці юридичних служб в процесі формалізації таких форм ММС вважають, що покращення якості послуг можна досягти завдяки ефекту масштабу. Що чим більша кількість громадян користується певними послугами або що чим масштабнішими є ці послуги, то нижчими є витрати, пов'язані з їх наданням. Якщо певна послуга надається для двох або більше муніципалітетів, кількість користувачів зростає, завдяки чому знижуються виробничі витрати [86]. ЮС органу в процесі складення таких договорів слід мати на увазі, що ОМСВ можуть об'єднувати свої ресурси, якщо це допомагає їм покращити ефективність своєї роботи: обмінюватися набутим досвідом у наданні окремих послуг. В окремих країнах навіть існують законодавчі вимоги щодо надання певних послуг (наприклад, утилізація відходів, водопостачання, транспорт та економічний розвиток) саме у форматі ММС. Виходячи саме з цього треба будувати відповідну профільну нормопроектну роботу.

Необхідно наголосити на перспективному потенціалі ММС, в тому числі й нормативному. Справа в тому, що саме ММС має особливе значення для формування майбутніх громад, яким надане конституційне право об'єднувати на договірній основі свої зусилля і фінансові ресурси для розв'язання спільних проблем розвитку. Такі об'єднання мають функціонувати за принципом «пробного шлюбу», переконуючись на власному досвіді в доцільності в подальшому злиття в єдину громаду в первісному або зміненому складі. Якщо частина послуг районного рівня не зможе бути надана в певній укрупненій низовій адміністративно-територіальній одиниці, остання буде в змозі об'єднатися на договірній основі з аналогічними самостійними утвореннями для спільного вирішення таких завдань. Реалізуючи відповідні норми Бюджетного кодексу України, Закону України «Про

місцеве самоврядування в Україні», нові громади зможуть на договірних засадах передавати сусіднім містам частину власних бюджетних коштів для забезпечення свого населення відповідними послугами. Такий методологічний підхід та управлінська парадигма дадуть змогу ЮС ефективно сформулювати відповідні положення договору про ММС, заклавши в ньому відповідні механізми, що при необхідності можуть бути задіяні для реалізації.

Роль ЮС в реалізації безоплатної правової допомоги впливає з системного тлумачення законодавчої дефініції останньої, а також термінів, що використовуються в Законі України «Про безоплатну правову допомогу» від 2 червня 2011 року (ст. 1) [87], що демонструють онтологічну та аксіологічну цінність та призначення цього соціального феномену.

Так, під *безоплатною правовою допомогою* розуміється правова допомога, що гарантується державою та повністю або частково надається за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів та інших джерел. Під *правовою допомогою* слід розуміти *надання правових послуг*, спрямованих на забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, захисту цих прав і свобод, їх відновлення у разі порушення.

Під *правовими послугами* слід розуміти надання правової інформації, консультацій і роз'яснень з правових питань; складення заяв, скарг, процесуальних та інших документів правового характеру; здійснення представництва інтересів особи в судах, інших державних органах, МСВ, перед іншими особами; забезпечення захисту особи від обвинувачення; надання особі допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації.

В цьому контексті представляє праксеологічний інтерес система надання безоплатної правової допомоги та її суб'єктно-об'єктний. Відповідно до ст. 6-1 Закону до такої системи належать: 1) Координаційний центр з надання правової допомоги; 2) суб'єкти надання безоплатної первинної правової допомоги; 3) суб'єкти надання безоплатної вторинної правової допомоги.

Звідсіля *безоплатна первинна правова допомога* – це вид державної гарантії, що полягає в інформуванні особи про її права і свободи, порядок їх реалізації,



відновлення у випадку їх порушення та порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Слід враховувати, що для реального відображення ролі та місця безоплатної правової допомоги слід використовувати її сполучення з феноменом правової політики держави. Тоді правова політика в сфері юридичної допомоги – є частиною (різновидом) правової політики в галузі забезпечення прав і свобод людини і громадянина (як видового поняття) і правової політики в цілому (як поняття родового) [88].

Це підтверджується доктринальними підходами до визначення правової політики. Так, М. І. Матузов, акцентуючи увагу на управлінському аспекті цього феномену, визначає правову політику як комплекс цілей, заходів, завдань, програм, установок, що реалізуються в сфері права і за допомогою права. При характеристиці найважливішої властивості правової політики – її державно-вольового характеру і владно-імперативного змісту, він акцентує увагу саме на її правовому характері (не довільному, не силовому, не авторитарно-бюрократичному, а саме правовому) – вона є пов'язаною правом, здійснюється правовими методами [89].

Правова політика, за визначенням О. В. Малька, – це науково обґрунтована, послідовна і системна діяльність державних і муніципальних органів по створенню ефективного механізму правового регулювання, по цивілізованому використанню юридичних засобів в досягненні таких цілей, як найбільш повне забезпечення прав і свобод людини і громадянина, зміцнення дисципліни, законності і правопорядку, формування правової державності і високого рівня правової культури і життя суспільства і особистості [90].

Вважаємо, що наведена дефініція є більш інформативною та змістовною, бо, по-перше, містить не тільки вказівку на суб'єктний склад правової політики, а й, по-друге, акцентує увагу на тому, що її функціональною метою є створення механізму правового регулювання з цивілізованого використання юридичних засобів, а також, по-третє, фіксує телеологічні домінанти (цілі) існування такого механізму. Звідсіля випливає суттєва та системна роль муніципальних органів у створенні та

функціонуванні системи безоплатної правової допомоги, а також проглядається особлива роль їх ЮС в її формуванні та функціонуванні, а також в супроводженні та забезпеченні такої діяльності.

Це об'єктивно впливає з онтологічної суті безоплатної первинної правової допомоги, що включає такі види правових послуг: 1) надання правової інформації; 2) надання консультацій і роз'яснень з правових питань; 3) складення заяв, скарг та інших документів правового характеру (крім документів процесуального характеру); 4) надання допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації.

Вважаємо, що такі напрямки є профільними для ЮС ОМСВ та її фахівців. Це детерміновано й тим, що, по-перше, відповідно до ст. 8 Закону суб'єктами права на безоплатну первинну правову допомогу згідно з Конституцією України та цим Законом мають усі особи, які перебувають під юрисдикцією України (тобто, всі фізичні особи – жителі відповідних територій, що є членами відповідних територіальних громад. – Авт.). А, по-друге, суб'єктами надання безоплатної первинної правової допомоги, відповідно до ст. 9 Закону є: 1) органи виконавчої влади; 2) ОМСВ; 3) фізичні та юридичні особи приватного права; 4) спеціалізовані установи.

Таким чином, виходячи, по-перше, з суто юридичного змісту правових послуг, а також, по-друге, з того, що ОМСВ є органами, що є більш наближеними до населення та діють безпосередньо в територіальній громаді, вважаємо, що саме вони повинні виступати основним суб'єктом надання безоплатної первинної правової допомоги. В цьому контексті об'єктивно зростає роль у вказаних процесах саме їх ЮС.

Разом з тим, системний аналіз нормативно-правових актів, що видані ОМСВ в контексті організації безоплатної первинної правової допомоги, визиває багато питань щодо оптимальності прийнятих рішень та в контексті залучення до цього належних та кваліфікованих суб'єктів.

Інтересний, та на думку оптимальний і продуктивний підхід, до вирішення цього питання обрала Одеська міська рада, яка своїм рішенням №2229-VI від 24

липня 2012 року «Про створення комунальної установи «Спеціалізована установа з надання безоплатної первинної правової допомоги у м. Одесі» (зі змінами)» [91] створила профільну комунальну устанovu. Згідно Положенню про устанovu, вона в своїй діяльності взаємодіє з юридичним департаментом Одеської міської ради. Її директором та працівниками установи, до повноважень яких належить безпосередньо надання безоплатної первинної правової допомоги, можуть бути громадяни, які мають вищу юридичну освіту, тобто є професійними юристами.

Надання безоплатної юридичної допомоги у Херсонській міській раді покладено на її виконавчі органи, про що свідчить відповідне положення Порядку організації прийому осіб, які потребують безоплатної первинної правової допомоги, у виконавчих органах міської ради, що прийняте відповідним рішенням виконавчого комітету Херсонської міської ради від 13 червня 2012 року [92].

Згідно цього рішення організацію і здійснення прийому громадян забезпечує, організовує і контролює начальник юридичного відділу міської ради. Але суб'єктами надання правової допомоги є фактично не юристи, а посадові особи виконавчих органів міської ради. Крім того, сам порядок надання такої допомоги є дуже бюрократизованим, хоча й зафіксовано, що питання, з якими звертаються громадяни, по можливості вирішуються під час прийому в день звернення з урахуванням графіка проведення прийому. Звернення про надання одного із зазначених видів правової помочі, відповідно до компетенції виконавчих органів міської ради, надсилаються або подаються особами безпосередньо під час проведення прийому. Звернення, які стосуються осіб, визнаних судом недієздатними або дієздатність яких обмежена судом, надсилаються або подаються їх опікунами. Посадові особи виконавчих органів міської ради, які здійснюють прийом, в разі письмового звернення осіб про надання будь-якого із зазначених видів правової допомоги з питань їх повноважень, зобов'язані надати таку допомогу протягом тридцяти календарних днів з дня надходження звернення. Якщо в зверненні особи міститься лише прохання про надання відповідної правової інформації, то така правова допомога надається не пізніше ніж протягом п'ятнадцяти днів з дня отримання звернення. Якщо питання, порушені у зверненні, не належать до

компетенції виконавчих органів міської ради, то таке звернення протягом п'яти календарних днів надсилається до відповідного органу, про що повідомляється особі, яка подала звернення. Якщо під час розгляду звернення про надання безоплатної первинної правової допомоги встановлено, що особа потребує надання безоплатної вторинної правової допомоги, то посадова особа виконавчого органу міської ради зобов'язано роз'яснити людині, яка звернулася, або його законному представнику порядок надання таких звернень. Звернення, які не стосуються надання первинної правової допомоги, розглядаються в порядку, встановленому законодавством про звернення громадян. Працівники, які здійснюють прийом, мають право звернутися в організації, до компетенції яких належить вирішення порушеного питання. Посадові особи, які здійснюють прийом осіб, зобов'язані надавати роз'яснення та консультації особі, яка звернулася про всі можливі шляхи врегулювання спору чи вирішення питання [93].

Вважаємо, що при складанні Порядку організації прийому осіб, які потребують безоплатної первинної правової допомоги, у виконавчих органах Херсонської міської ради необхідно було зазначити, що в проведенні такого прийому осіб беруть безпосередню участь або юристи Юридичного департаменту, або юристи виконавчих органів міської ради. Це, на нашу думку, сприяло б, по-перше, підвищенню якості надання первинної правової допомоги, а, по-друге, більш оперативному вирішенню питань, що ставлять члени територіальної громади.

Такі ж зауваження можна виявити в процесі системного аналізу розпорядження Южноукраїнського міського голови «Про затвердження Порядку надання безоплатної первинної правової допомоги» від 26.10.2011 р. № 301-р [94] або розпорядження голови Миколаївської ОДА «Про організацію надання безоплатної первинної правової допомоги» від 23 вересня 2011 року № 275-р [95].

У Львівській міській раді, починаючи з 2011 року щорічно приймається Програма безоплатної правової допомоги населенню м. Львова. Так, Ухвалою Львівської міської ради № 512 від 19 травня 2011 року «Про затвердження Програми безоплатної правової допомоги населенню м. Львова на 2011 рік» [96] передбачено її прийняття, з метою врегулювання відносин, пов'язаних з наданням

безоплатної правової допомоги, а також створення умов для добровільної та ініціативної участі представників юридичної професії та студентів-правників у наданні безоплатної правової допомоги, керуючись Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Також зазначається, що Програма розроблена відповідно до Указу Президента України від 09 червня 2006 року № 509/2006 «Про Концепцію формування системи безоплатної правової допомоги в Україні» [97]. Однак координаторами Програми призначено постійну комісію з депутатської діяльності та законності Львівської міської ради і Юридичне управління міської ради.

Районні адміністрації та комунальні підприємства у сфері житлово-комунального господарства забезпечують належні умови для роботи Служб правової допомоги (надалі: Служба): доступ до приміщень; засоби телефонного зв'язку; меблі; канцелярське приладдя; а також за можливістю доступ до правових баз даних, мережі Інтернет тощо. Інформація про графік роботи Служб оприлюднюється у місцевих засобах масової інформації та на офіційному сайті міської ради, а також розміщується у приміщенні, у якому розташовані служби правової допомоги, у місцях, зручних для вільного огляду громадян.

Стандарт організації роботи Служб визначається згідно з додатком до цієї Програми. Консультантами Служб є студенти старших курсів вищих навчальних закладів, що навчаються за напрямом «Право» та надають правову допомогу під керівництвом кураторів. Консультантами Служб можуть бути також представники юридичної професії (молоді спеціалісти із закінченою вищою освітою, адвокати, нотаріуси). Відбір консультантів для роботи у Служби здійснюють координатори Програми через проведення співбесід та анкетування.

Кураторами роботи Служб виступають працівники юридичного управління, юридичних відділів районних адміністрацій та депутати постійної комісії депутатської діяльності та законності, а також депутати-мажоритарники, що здійснюють прийом громадян у приміщеннях відповідних комунальних підприємств м. Львова.

Куратори роботи Служб надають необхідну методичну і теоретичну підтримку студентам-консультантам: вирішують питання про прийнятність справи, її направлення до студента, виступають у ролі куратора за кожним зверненням, а також здійснюють контроль за діяльністю студентів на відповідність правової допомоги вимогам законодавства України і професійної етики.

Вважаємо, що такий підхід є досить продуктивним, бо залучає до роботи з надання безоплатної правової допомоги широкі верстви правників, які не тільки допомагають ЮС в здійсненні важливого напрямку діяльності, а й самі підвищують свою професійну кваліфікацію. Крім того, залучення студентів-правників до надання правової допомоги підвищує рівень охопту населення правовими послугами, що дійсно може привести до вирішення низки комплексних задач Програми: а) підвищення рівня правосвідомості населення м. Львова; зниження рівня порушень чи незаконних обмежень прав і свобод людини з боку органів державної влади, ОМСВ, їх посадових і службових осіб; поліпшення якості навчальної підготовки студентів-правників; підвищення рівня правової поінформованості населення м. Львова.

На жаль, на рівні ОМСВ районного (в областях) рівня, враховуючи на той факт, що функції їх виконавчих комітетів згідно законодавства України про МСВ виконують районі державні адміністрації, робота з надання безоплатної первинної правової допомоги фактично організується та проводиться юридичним відділом та посадовими особами цих адміністрацій. Крім того, на цьому рівні вже функціонують центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги, що курирують органи виконавчої влади на місцях. Так, наприклад, 1 липня 2015 року на Львівщині відчинили свої двері для відвідувачів шість місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги [98].

Це є свідомством того, що система надання безоплатної первинної правової допомоги існує, функціонує та розвивається, вона органічно доповнюється системою надання безоплатної вторинної правової допомоги. І тут велика роль належить ЮС ОМСВ в координації та співробітництві між цими рівнями надання безоплатної правової допомоги. Це завдання полегшить діяльність Міністерства

юстиції України, яке відкрило 100 центрів надання безоплатної правової допомоги. Про це в ході круглого столу «Безоплатна правова допомога – захист індивідуальних прав» повідомила перший заступник Міністра юстиції Н. Севастьянова [99]. Вона повідомила, що «з 1 липня 2015 року по всій Україні почнуть працювати 100 нових центрів безоплатної правової допомоги. Це 5 тисяч адвокатів, які працюватимуть для незахищених верств населення. В кожному регіоні буде від 3 до 7 таких центрів, на кожен з яких припадатиме до 500 тис. громадян. Ми очікуємо, що близько 8 млн. українців зможуть звернутися до цих центрів не лише у кримінальних, а й у цивільних та адміністративних справах, у тому числі й проти держави».

Перший заступник міністра юстиції України Н. Севастьянова також повідомила, що адвокати, які надаватимуть допомогу громадянам, були обрані в ході прозорих конкурсів і є професіоналами своєї справи. «Хочу подякувати Уряду Канади, який виділив 9 млн. канадських доларів на підтримку даної ініціативи. Нам дуже приємно, що нині дана програма перейде на новий етап розвитку і вже незабаром стане вагомою складовою доступу до правосуддя в Україні для кожного громадянина», - наголосила перший заступник Міністра юстиції. Вона також нагадала, що з січня 2013 року в Україні вже працює 26 центрів, які забезпечують правовий захист населення у кримінальних справах. «Вони продемонстрували свою високу ефективність у кримінальних справах. Близько 40% усіх виправдальних вироків були отримані саме адвокатами, які працювали в системі безоплатної правової допомоги. А у більш, ніж 2 тисячах справ було змінено кваліфікацію злочину на більш м'яку» [100].

Таким чином, вважаємо, що створюється відповідний процесуальний ланцюжок в контексті надання безоплатної правової допомоги між її різними рівнями, на початку якого стоїть ЮС ОМСВ.

Свідоцтвом вдосконалення такої системи є постанова Кабінету Міністрів України № 99 від 11 лютого 2016 року «Про реформування територіальних органів Міністерства юстиції та розвиток системи надання безоплатної правової допомоги» [101], в якій він підтримав створення по всій країні бюро правової допомоги Міністерства юстиції України. Документом передбачена ліквідація 586

територіальних органів Міністерства юстиції на районному та міському рівнях та утворення 428 бюро правової допомоги в місцевих центрах з надання безоплатної вторинної правової допомоги, які забезпечуватимуть українців правовим захистом та надаватимуть доступ до он-лайн послуг Міністерства юстиції. Прийняття постанови дозволить також не тільки скоротити на 25% (з 17516 до 13211 штатних одиниць) чисельність державних службовців територіальних органів юстиції, а й сприятиме суттєвому розширенню доступу для громадян до безоплатної первинної правової допомоги та безоплатної вторинної правової допомоги, а також електронних сервісів Міністерства юстиції на рівні територіальної громади.



### Список використаних джерел

1. Шумляева І. Нормотворчість суб'єктів місцевого самоврядування як форма управлінської діяльності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011\\_04\(11\)/11sidfud.pdf](http://www.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_04(11)/11sidfud.pdf)
2. Лукьянов В. А., Соловьев С. Г. Муниципальный правовой акт : проблемные вопросы теории и практики // Гос. управление и местное самоуправление. – 2007. – № 5. – С. 33.
3. Савченко Д. А. Местное нормотворчество : проблемы и перспективы / Д. А. Савченко, Е. С. Шугрина, В. А. Горожанин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niiss.ru/Publications/Mag/13/mestnorm.htm>
4. Дутка М. Т., Волох О. К. Поняття та сутність норм муніципального права України // Наук. вісн. Нац. акад. внутр. справ. – 2010. – № 5. – С. 52.
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
6. Барабашев Г. В. Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания. – М.: Из-во МГУ, 1971. – С. 102.
7. Конституция (Основной Закон) Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.1000dokumente.de/index.html/index.html?c=dokument\\_de&dokument=0014\\_gru&object=translation&l=ru](http://www.1000dokumente.de/index.html/index.html?c=dokument_de&dokument=0014_gru&object=translation&l=ru)
8. Нормотворчість органів місцевого самоврядування/ Богачова О. В., Візирів Б. Й. та ін. – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2011. – С. 44.
9. Баймуратов М. О. Нормотворча діяльність органів місцевого самоврядування України: проблемні питання //Актуальні проблеми держави і права: Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія Право. – 2011. – Вип. 2. – С. 21-39.
10. Там само.
11. Маліков С. В. Проблемні питання нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування/ В кн.: Нормотворчість органів місцевого

самоврядування/ Богачова О. В., Візіров Б. Й. та ін. – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2011. – С. 44-54.

12. Кравець О. О. Проблеми організації юридичної служби та правової роботи в органах місцевого самоврядування // Актуальні проблеми держави та права. – 2002. – Вип. 13. – С. 194.

13. Мелехин А.В. Теория государства и права : Учебник. – М.: Маркет ДС, 2007. – С. 526.

14. Маліков С. В. Проблемні питання нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування/ В кн.: Нормотворчість органів місцевого самоврядування/ Богачова О. В., Візіров Б. Й. та ін. – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2011. – С. 46.

15. Там само. – С. 46-47.

16. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 червня 1999 року // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст.190.

17. Баймуратов М.О. Нормотворча діяльність органів місцевого самоврядування України : проблемні питання // Актуальні проблеми держави і права: Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія Право. – 2011. – Вип. 2. – С. 25.

18. Про віднесення посад органів місцевого самоврядування до відповідних категорій посад : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2001 року № 1441 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1441-2001-%D0%BF>

19. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.

20. Про внесення змін у додатки 13 і 29 до постанови Кабінету Міністрів України від 13 грудня 1999 р. № 2288 : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2004 року № 569 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/569-2004-%D0%BF>

21. Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, суддів та інших органів : Постанова

Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 року № 268 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/268-2006-%D0%BF>

22. Кравченко В. В. Проблеми законодавчого закріплення компетенції місцевого самоврядування в контексті реформи місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://aspect.dp.ua/wp-content/uploads/2015/06/13-14-KRAVCHEENKO.pdf>

23. Баймуратов М. А., Григорьев В. А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине. – Одеса: Юрид. літ., 2003. – С. 123-138.

24. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону України від 1 липня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812)

25. Маліков С. В. Проблемні питання нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування / В кн.: Нормотворчість органів місцевого самоврядування/ Богачова О. В., Візіров Б. Й. та ін. – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2011. – С. 53.

26. Субсидиарности принцип // Социальное государство: Краткий словарь-справочник. – Москва, 2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://voluntary.ru/dictionary/985/word/subsidiarnosti>

27. Маліков С. В. Проблемні питання нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування / В кн.: Нормотворчість органів місцевого самоврядування/ Богачова О. В., Візіров Б. Й. та ін. – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2011. – С. 54.

28. Про міжнародні договори України : Закон України від 29 червня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.

29. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004)

30. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції :

Закон України від 17 липня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263.

31. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лютого 2006 року // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 260.

32. Про виконавче провадження : Закон України від 21 квітня 1999 року // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 24. – Ст. 207.

33. Баймуратов М. О. Муніципальні права людини: теоретико-аксіологічні підходи до визначення та розуміння // Юридичний журнал. – 2012. – № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3845>

34. Баймуратов М. О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення // Юридична освіта і правова держава (до 150-річчя юридичного інституту ОДУ) : зб. наук. пр. – Одеса, 1997. – С. 97.

35. Баймуратов М. А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины : дис. ... д-ра юрид. наук. Специальность : 12.00.02 – конституционное право. – О., 1996. – С. 29.

36. Малахов В. П., Эриашвили Н. Д. Методологические и мировоззренческие проблемы современной юридической теории : монография. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2011. С. 387-389.

37. Баймуратов М. О. Муніципальні права людини : теоретико-аксіологічні підходи до визначення та розуміння // Юридичний журнал. 2012. № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3845>

38. Танаджі Г. Г. Проблеми розуміння феномену муніципальних прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/11925/%D2>

39. Каверзин М. Ю. Государство и местное самоуправление : проблемы взаимодействия // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.: Политология. – 2003. – № 4. – С. 13.

40. Малахов В. П., Эриашвили Н. Д. Методологические и мировоззренческие проблемы современной юридической теории : монография. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2011. – С. 387-389.

41. Баймуратов М. О. Муніципальні права людини : теоретико-аксіологічні підходи до визначення та розуміння // Юридичний журнал. 2012. № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3845>

42. Там само.

43. Танаджі Г. Г. Проблеми розуміння феномену муніципальних прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/11925/%D2>

44. Попов В., Ефремова О. Мотивация сотрудников юридической службы // Эффективный юридический департамент: [сборник]; сост. О. А. Филимонова. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – С. 142-146.

45. Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів : Схвалено постановою колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 р. № 41 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/va041323-00>

46. Чернолуцкий Р. В. Экспертиза в нормопроектной деятельности // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 3. – С. 61-67.

47. Там само.

48. Законознавство : Навч. посібник / О. Л. Копиленко, О. В. Багачова, С. В. Багачов: Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К.: Реферат, 2010. – С. 49-50.

49. Баймуратов М. А. Проблема международной правосубъектности органов местного самоуправления. – Одесса: Печатный двор, 1996. – С. 21.

50. Кравець О. О. Роль юридичної служби в організації та здійсненні міжнародного та міжмуніципального співробітництва органу місцевого самоврядування // Держава і право. 2016. № 73. С. 197-198.

51. Баймуратов М.О. Організаційно-правове забезпечення місцевими Радами народних депутатів співробітництва поріднених міст : автореф. дис... канд.

юрид. наук. Спеціальність : 21.00.02 – конституційне право // Одеський державний університет ім. І.І. Мечникова. – Одеса, 1993. – 21 с.;

52. Баймуратов М. О. Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування України : автореф. дис... на здобуття наук. ступеня д-ра. юрид. наук. Спеціальність : 12.00.02 – конституційне право // Одеський державний університет ім. І.І. Мечникова. – Одеса, 1996. – 53 с.

53. Баймуратов М.О. Концептуальні засади міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування України / В кн.: Муніципальне право України: Навчальний посібник. – К: Правова єдність, 2009. – С. 508 -515.

54. Города-партнеры [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mke.su/doc/GORODA-PARTNERRY.html>

55. Баймуратов М.А. Международные связи местных Советов. – Одесса: Печатный двор, 1995. – С. 97.

56. Побратимські та партнерські зв'язки між містами України та США [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://usa.mfa.gov.ua/ua/ukraine-us/regions>

57. Стрижакова А. Ю. Вплив партнерських та побратимських зв'язків міст на розвиток міжрегіонального та транскордонного співробітництва в Україні // Менеджер. – 2014. – № 1 (67). – С. 224.

58. Там само. С. 224.

59. Там само. С. 221.

60. Там само.

61. Баймуратов М. А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины : дис. ... д-ра юрид. наук. Спеціальність: 12.00.02 – конституционное право. – О., 1996. – 450 с.

62. Сидоренко Н. О. Інструменти активізації міжнародного співробітництва муніципалітетів в Європі // Публічне адміністрування : теорія і практика : електрон. зб. наук. пр. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 20011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/index.html>.

63. Там само.

64. Корба Г. Изменит ли жизнь в Украине зона свободной торговли в ЕС // Новое время. – 2016. – 19 января [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://nv.ua/publications/izmenit-li-zhizn-v-ukraine-zona-svobodnoj-torgovli-v-es-92116.html>
65. Баймуратов М.А. Международные связи местных Советов. – Одесса: Печатный двор, 1995. – С. 110-113.
66. Європейська хартія місцевого самоврядування, м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036)
67. Україна 6 листопада 1996 року в м. Страсбурзі підписала Європейську хартію місцевого самоврядування 1985 року. – МЗС України, 1996. – 3 с.
68. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15 липня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.
69. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями : конвенція від 21 травня 1980 року : ратифікована законом України від 14 липня 1993 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_106](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_106).
70. Про приєднання України до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями : Постанова Верховної Ради України від 14 липня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. 1993. № 36. Ст. 370.
71. Гакман С. Міжрегіональне співробітництво як фактор європейської інтеграції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cppk.cv.ua/279.php>
72. Там само.
73. Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОСС) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_947](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_947)

74. Демчишен В., Толкованов В. Про деякі аспекти розвитку міжмуніципального співробітництва як інноваційного інструменту в реалізації державної регіональної політики в Україні // Віче. № 24. Грудень 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2326/>

75. Серебренникова А. С. Межмуниципальное сотрудничество: проблемы дефиниции и организационно-правовых форм [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1167219>

76. Демчишен В., Толкованов В. Про деякі аспекти розвитку міжмуніципального співробітництва як інноваційного інструменту в реалізації державної регіональної політики в Україні // Віче. № 24. Грудень 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2326/>

77. Там само.

78. Конституція України 1996 року : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

79. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

80. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон України від 15 травня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. 2003. – № 31-32. – Ст. 263.

81. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 року // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 34. – Ст. 1167.

82. Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад : наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 15 серпня 2014 року № 225 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1065-14>

83. Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад : наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 27 серпня 2014 року № 233



[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://buhgalter.com.ua/zakonodavstvo/mistseve-samovryaduvannya/formi-dogovoriv-pro-spivrobitnitstvo-teritorialnih-gromad/>

84. Любченко П.М. Співробітництво територіальних громад: теорія і практика [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://plaw.nlu.edu.ua/article/view/51610/47932>

85. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Закон України (Проект вноситься Президентом України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=51513&pf3](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=51513&pf3).

86. Демчишен В., Толкованов В. Про деякі аспекти розвитку міжмуніципального співробітництва як інноваційного інструменту в реалізації державної регіональної політики в Україні // Віче. № 24. Грудень 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2326/>

87. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 2 червня 2011 року // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 51. – Ст. 577.

88. Панченко В. Ю. К вопросу о понятии правовой политики в сфере юридической помощи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-ponyatii-pravovoy-politike-v-sfere-yuridicheskoy-pomoschi>

89. Матузов Н. И. Правовая политика : сущность, концепция, реальность // Российская правовая политика : Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М.: Изд-во Норма, 2003. – С. 77, 79.

90. Малько А. В. Правовая политика как способ организации правовой жизни // Российская правовая политика : Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М.: Изд-во Норма, 2003. – С. 149.

91. Про створення комунальної установи «Спеціалізована установа з надання безоплатної первинної правової допомоги у м. Одесі» (зі змінами) : рішення Одеської міської ради №2229-VI від 24 липня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://omr.gov.ua/ua/acts/council/42819/>

92. Порядок організації прийому осіб, які потребують безоплатної первинної правової допомоги, у виконавчих органах Херсонської міської ради :

рішення виконавчого комітету Херсонської міської ради від 13 червня 2012 року № 334 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.city.kherson.ua/act\\_search/2?number=&text\\_from=2013-06-13&date\\_to=&search=1](http://www.city.kherson.ua/act_search/2?number=&text_from=2013-06-13&date_to=&search=1)

93. Херсонцы каждый четверг могут обращаться за правовой помощью [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ksza.ks.ua/news/society/6825-xersoncy-kazhdyj-chetverg-mogut-obrashhatsya-za-pravovoj-pomoshhyu.html>

94. Про затвердження Порядку надання безоплатної первинної правової допомоги : розпорядження Южноукраїнського міського голови від 26.10.2011 р. № 301-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://yu.mk.ua/files/rozporadjena\\_upload/dodatok\\_upload\\_1\\_206\\_%D0%A0%D0%9E%D0%97%D0%9F%D0%9E%D0%A0%AF%D0%94%D0%96%D0%9D%D0%9D%AF%20%D1%8E%D1%80%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0%20%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%B0%20.doc](http://yu.mk.ua/files/rozporadjena_upload/dodatok_upload_1_206_%D0%A0%D0%9E%D0%97%D0%9F%D0%9E%D0%A0%AF%D0%94%D0%96%D0%9D%D0%9D%AF%20%D1%8E%D1%80%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0%20%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%B0%20.doc)

95. Про організацію надання безоплатної первинної правової допомоги: розпорядження голови Миколаївської ОДА від 23 вересня 2011 року № 275-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mk.gov.ua/ua/news/?sq96+275-%D1%80+>

96. Про затвердження Програми безоплатної правової допомоги населенню м. Львова на 2011 рік: Ухвала Львівської міської ради № 512 від 19 травня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www8.city-adm.lviv.ua/inTEAM%5CUhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/7830D131D5956280C22578A2004C7E13?OpenDocument](http://www8.city-adm.lviv.ua/inTEAM%5CUhvaly.nsf/(SearchForWeb)/7830D131D5956280C22578A2004C7E13?OpenDocument)

97. Про Концепцію формування системи безоплатної правової допомоги в Україні: Указ Президента України від 9 червня 2006 року № 509/2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/509/2006>

98. Більська Марта. На Львівщині відкрили 6 центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://city-adm.lviv.ua/news/society/social-sphere/225990-na-lvivshchyni-vidkryly-6-tsentriv-z-nadannia-bezoplatnoi-vtorynnoi-pravovoi-dopomohy>

99. Мін'юст відкриває 100 нових центрів безоплатної правової допомоги [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://yur-gazeta.com/golovna/minyust-vidkrivae-100-novih-centriv-bezoplatnoyi-pravovoyi-dopomogi.html>

100. Там само.

101. Про реформування територіальних органів Міністерства юстиції та розвиток системи надання безоплатної правової допомоги: Постанова Кабінету Міністрів України № 99 від 11 лютого 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid =248854014>

## ВИСНОВКИ

У результаті дисертаційного дослідження сформульовано систему науково-теоретичних положень, що розкривають правовий статус і особливості функціонування юридичної служби органу місцевого самоврядування в Україні.

Зокрема:

1. Місцеве самоврядування є важливим інститутом територіальної організації влади, через який здійснюється локальне управління соціальними та державними процесами на території держави. Крім того, воно є багатограним феноменом, бо може розглядатись з різних боків та з позицій свого впливу або взаємодії з різними державно-правовими інститутами, а також з міжнародним співтовариством; місцеве самоврядування володіє не тільки національною, а й міжнародною правосуб'єктністю;

2. Юридична служба в органах місцевого самоврядування відіграє важливу роль в процесі пошуку і створення національної моделі МСВ за допомогою вибору оптимальних форм самоорганізації і самоврядування населення, що додають не тільки нове дихання в розвитку державності, але і дають реальний вихід особистому і колективістському потенціалу населення держави з метою усунення багатьох кризових явищ в житті суспільства і держави, формування особистісної та колективної мотивації, додання їм додаткових стимулів для розвитку і вдосконалення;

3. Зростання значимості вивчення питань правової роботи та діяльності юридичних служб в органах місцевого самоврядування в сучасних умовах обумовлено активними процесами формування публічної самоврядної (муніципальної) влади, децентралізації повноважень публічної влади, внаслідок чого місцеве самоврядування набуває більшої самостійності в організаційному, нормативному та матеріально-фінансовому аспектах, зростають компетенційні повноваження його органів, вдосконалюється правовий статус його суб'єктів;

4. Діяльність органів місцевого самоврядування є вкрай нормативізованою, тобто такою, що: а) замикається на регламентації та регулюванні великої кількості правових норм, що належать до різних галузей національного законодавства;

в) обумовлена необхідністю організації та здійснення контролю належного документообігу, що виникає внаслідок діяльності органів місцевого самоврядування, підготовки та видання ними нормативно-правових актів локального характеру, а також договірної роботи, що є безпосередньою частиною їх діяльності; г) пов'язана з участю юридичної служби органу місцевого самоврядування в локальній нормотворчості; г') пов'язана з організацією системи правової допомоги членам територіальної громади в системі місцевого самоврядування; д) обумовлена допомогою в організації системи міжнародних зв'язків, міжнародного співробітництва з іноземними суб'єктами, а також локальної системи зовнішньоекономічної діяльності; е) детермінована об'єктивною потребою юридичного супроводження та забезпечення вказаних діяльності органу місцевого самоврядування. Тому інтенсифікація та розширення фундаментальних і прикладних досліджень правової роботи, що здійснюється відповідними юридичними службами, її зв'язків з іншими напрямками діяльності в сфері МСВ, кола провідних її осіб, засобів, що застосовуються при її здійсненні, а також інших аспектів – є завданням першорядної важливості;

5. Завдяки діяльності юридичної служби в органах місцевого самоврядування виникає складний багаторівневий системний комплекс суспільних відносин, що має за мету вирішення великої кількості соціально важливих питань, базується на нормативній основі та пов'язує між собою всіх суб'єктів системи місцевого самоврядування, включаючи членів територіальної громади;

6. Під правовою роботою в органі місцевого самоврядування слід розуміти комплекс заходів правотворчого, правозастосовного, правоохоронного характеру, що спрямовані на створення комунікаційних правових зв'язків між територіальною громадою, органами і іншими суб'єктами місцевого самоврядування, а також між ними та іншими суб'єктами права, здійснюються на засадах національного права з застосуванням міжнародних правових стандартів муніципальної діяльності, органами та посадовими особами місцевого самоврядування, у тому числі й такими, які спеціально призначені для виконання цієї роботи (юридичними службами), мають за мету забезпечення дотримання законності в усіх сферах життєдіяльності

територіальної громади, балансу державних та самоврядних інтересів у процесі вирішення питань місцевого значення, а також формування активної муніципальної мотивації територіальної громади, високої індивідуальної і колективної правової свідомості її членів;

7. Функції юридичної служби є усталеними в діяльності органів місцевого самоврядування. Вони є детермінованими не тільки багаторічною практикою діяльності цієї важливої інституції та її праксеологічними надбаннями, разом з тим, слід мати на увазі, що коло функцій юридичної служби органів місцевого самоврядування не є обмежувальним, тобто таким, що не підлягає розширювальному тлумаченню – більш того, таке розширення функцій відбувається, причому, на законодавчому рівні;

8. Оскільки юридична служба пов'язана з правовою діяльністю органів публічного управління, функції цієї служби мають свої специфічні особливості. Вони пов'язані головним чином із застосуванням норм права і вдосконаленням дій юридичного характеру, виконуються в певних формах і певними методами, які вимагають спеціальних правових знань та професійної підготовки в галузі права;

9. Правовий статус юридичної служби органу місцевого самоврядування є вельми складним та багатофакторним феноменом, що знаходиться у постійному розвитку завдяки розширенню кола компетенційних повноважень органу місцевого самоврядування та об'єктивації і розширенню в контексті цього форм і методів діяльності відповідних юридичних служб;

10. Виходячи з того, що організаційно-правові та організаційні форми діяльності юридичної служби органу місцевого самоврядування обов'язково мають телеологічну домінанту, вони мають прямий вихід на компетенцію органу місцевого самоврядування, тобто юридична служба має за основну мету юридичне обслуговування не тільки самого органу місцевого самоврядування та його структурних підрозділів, а й захист інтересів територіальної громади, що сформувала такий орган та функціонує на його території;

11. Основна роль юридичної служби органу місцевого самоврядування в процесі виконання ним функцій щодо становлення та розвитку міжмуніципального

співробітництва місцевих рад, що здійснюється на договірних засадах, полягає юридичній процесуалізації та формалізації цієї діяльності.

## **ДОДАТКИ**



## Додаток 1

### СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

1. Кравець О.О. Роль юридичної служби в реалізації принципів місцевого самоврядування України/ О. О. Кравець //Актуальні проблеми політики. – 2001. – Вип. 12. – С. 479 – 484.
2. Кравець О.О. Проблеми організації юридичної служби та правової роботи в органах місцевого самоврядування/ О. О. Кравець // Актуальні проблеми держави та права. – 2002. – Вип. 13. – С. 192-199.
3. Кравець О.О. Поняття правової роботи і юридичної служби в органах місцевого самоврядування/ О. О. Кравець // Судова апеляція. – 2016. – № 2. – С. 6-23.
4. Кравець О.О. Інститут місцевого самоврядування та його роль і значення в реалізації демократичної, правової державності/ О. О. Кравець // Держава і право. – 2016. – № 72. – С.179-197.
5. Кравець О.О. Компетенційні повноваження юридичної служби в органах місцевого самоврядування/ О. О. Кравець // Судова апеляція. – 2016. – № 3. – С. 29-45.
6. Кравець О.О. Роль юридичної служби в організації та здійсненні міжнародного та міжмуніципального співробітництва органу місцевого самоврядування/ О. О. Кравець // Держава і право. – 2016. – № 73. – С. 197-223.
7. Кравець О.О. Юридична служба в органах місцевого самоврядування: онтологічне обґрунтування необхідності інституціоналізації / О. О. Кравець // «Актуальні проблеми юридичної науки» : Збірник тез Міжнарод. наук. конф. «Шості осінні юридичні читання», (м. Хмельницький, 26-27 жовтня 2007 р.). – Хмельницький.: Вид-во Хмельн. ун-ту управління та права, 2007. – С. 135-137 (форма участі: очна)
8. Кравець О.О. Роль юридичної служби органів місцевого самоврядування в правовій освіті членів територіальної громади/ О. О. Кравець // «Сучасний розвиток державотворення та правотворення в Україні: проблеми теорії та практики»:

Збірник матер. I Міжрегіональної конф. студентів, аспірантів і молодих вчених, (м. Маріуполь, 14 березня 2008 р.). – Маріуполь: МДГУ, 2008. – С. 48-49 (форма участі: очна)