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

**ФАКУЛЬТЕТ СОЦІОЛОГІЇ ТА УПРАВЛІННЯ**

**КАФЕДРА ФІЛОСОФІЇ, ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ**

# Кваліфікаційна робота магістра

# ЕФЕКТИВНІСТЬ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ДІЯЛЬНІСТЮ ЮРИДИЧНОЇ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Виконав: магістрантка 2-го курсу, групи 8.2813-1з
спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
освітньо-професійної програми «Публічне управління та адміністрування»
Д.О. Шурига

Керівник: доцент кафедри філософії, публічного управління та соціальної роботи,
доцент,к.філос.н. Широбокова О.О.

Рецензент: професор кафедри філософії, публічного управління та соціальної роботи,
доцент, д.філос.н. Краснокутський О.В.

Запоріжжя – 2024

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

Факультет соціології та управління
Кафедра філософії, публічного управління та соціальної роботи
Рівень вищої освіти магістр
Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»
Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»

**ЗАТВЕРДЖУЮ**
Завідувач кафедри філософії, публічного управління та соціальної роботи
_____Т.І. Бутченко
«____»_____2024 року

# З А В Д А Н Н Я
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ МАГІСТРАНТЦІ

Шуризі Дарині Олексіївні
(прізвище, ім'я, по-батькові)

1. Тема роботи Ефективність механізмів управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування

керівник роботи Широбокова Олена Олександрівна, к.держ.упр., доцент,
(прізвище, ім'я, по-батькові, науковий ступінь, вчене звання)
затверджені наказом ЗНУ від «11» березня 2024 року № 433-с

2. Строк подання студентом роботи 4 грудня 2024 року

3. Вихідні дані до роботи Кравець О.О. Правовий статус юридичної служби органу місцевого самоврядування в Україні: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02 / Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна. Харків, 2017. 218 с.; Кривко О.О. Адміністративно-правове забезпечення діяльності юридичних відділів в Україні : дисертація ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2020. 219 с.; Слобожан О.В. Формування та організація діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування України: дис. … канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2012. 259 с.

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) 1. Проаналізувати стан наукової розробки проблеми ефективності механізмів управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування. 2. Уточнити зміст основних понять дослідження: «механізм публічного управління», «система місцевого самоврядування», «юридична служба органу місцевого самоврядування». 3. Визначити принципи і методи дослідження ефективності механізмів управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування. 4. Дослідити місце та роль юридичних служб в системі місцевого самоврядування. 5. Висвітлити сутність та форми діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування. 6. Охарактеризувати зарубіжний досвід механізмів управління та організації роботи юридичних служб.

7. Визначити напрямки підвищення ефективності правових механізмів управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування. 8.Теоретично обґрунтувати основні перспективи покращення ефективності організаційних механізмів управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування.

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень)

_____

_____

_____

6. Консультанти розділів роботи

| Розділ | Прізвище, ініціали та посада Консультанта | Підпис, дата | |
|---|---|---|---|
| | | завдання видав | завдання прийняв |
| Розділ 1 | Широбокова О.О., доцент кафедри філософії, публічного управління та соціальної роботи | 20.03.2024 | 20.03.2024 |
| Розділ 2 | Широбокова О.О., доцент кафедри філософії, публічного управління та соціальної роботи | 28.08.2024 | 28.08.2024 |
| Розділ 3 | Широбокова О.О., доцент кафедри філософії, публічного управління та соціальної роботи | 10.10.2024 | 10.10.2024 |

7. Дата видачі завдання 10 березня 2024 року

## КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

| № з/п | Назва етапів кваліфікаційної роботи | Термін виконання етапів роботи | Примітка |
|---|---|---|---|
| 1. | Вибір теми кваліфікаційної роботи | Березень 2024 | *виконано* |
| 2. | Бібліографічний пошук | Квітень 2024 | *виконано* |
| 3. | Розробка основних положень роботи | Червень 2024 | *виконано* |
| 4. | І розділ | Червень – серпень 2024 | *виконано* |
| 5. | ІІ розділ | Серпень – жовтень 2024 | *виконано* |
| 6. | ІІІ розділ | Жовтень – листопад 2024 | *виконано* |
| 7. | Систематизація висновків | Листопад – грудень 2024 | *виконано* |
| 8. | Нормоконтроль | Листопад – грудень 2024 | *виконано* |

Студент _____ Д.О. Шурига

Керівник роботи _____ О.О. Широбокова

**Нормоконтроль пройдено**

Нормоконтролер _____ О.О. Широбокова

# РЕФЕРАТ

Кваліфікаційна робота складається з 79 сторінок, 72 позиції у списку літератури, 1 додатку.

МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ, СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ЮРИДИЧНА СЛУЖБА ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Мета дослідження*: аналіз ефективності механізмів управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування та розробка рекомендацій щодо напрямків удосконалення таких механізмів.

*Об'єкт дослідження*: суспільні відносини у системі місцевого самоврядування.

*Предмет дослідження*: механізми управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування.

*Методи дослідження*: аналіз, синтез, дедукція, структурно-функціональний.

*Новизна дослідження:* комплексне висвітлення основних механізмів управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування.

*Гіпотеза*: покращити існуючу систему механізмів управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування можливо за рахунок застосування різноманітних факторів впливу, як правових, так й організаційних.

*Висновки:* 1. Юридична служба є однією з ключових структур системи місцевого самоврядування, яка забезпечує дотримання принципів законності та верховенства права. 2. Удосконалення правових механізмів управління реалізовується через оновлення та вдосконалення нормативно-правових актів місцевого самоврядування (статутів, положення тощо). 3. Основними напрямками удосконалення організаційних механізмів управління визначено: покращення кадрового забезпечення, удосконалення матеріально-технічного та фінансового забезпечення, інформаційне забезпечення роботи спеціалістів та вдосконалення системи розробки та прийняття управлінських рішень.

## SUMMARY

The qualifying paper consists of 79 pages, 72 items in the list of references, 1 appendix.

PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISM, LOCAL SELFGOVERNMENT SYSTEM, LEGAL SERVICE OF A LOCAL SELFGOVERNMENT BODY

*Objective of the research:* analysis of the effectiveness of the mechanisms for administering the activities of the legal service in local self-government bodies and development of recommendations on ways to improve such mechanisms.

*Object of the research:* social relations in the local self-government system. Subject of the research: mechanisms for administering the activities of the legal service in local self-government bodies.

*Methods of the research:* analysis, synthesis, deduction, structural and functional. Novelty of the research: comprehensive coverage of the main mechanisms for administering the activities of the legal service in local self-government bodies.

*Hypothesis:* it is possible to improve the existing system of mechanisms for administering the activities of the legal service in local self-government bodies through the use of various factors of influence, both legal and organizational.

*Conclusions:* 1. The legal service is one of the key structures of the local selfgovernment system that ensures compliance with the principles of legality and the rule of law. 2. Improvement of the legal mechanisms of administration is realized through updating and improving the regulatory legal acts of local self-government (charters, regulations, etc.). 3. The main directions of improvement of organizational mechanisms for administration are as follows: improvement of staffing, improvement of logistics and financial support, information support for the work of specialists and improvement of the system of development and adoption of management decisions.

**ЗМІСТ**

ВСТУП.....3
РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ДІЯЛЬНІСТЮ ЮРИДИЧНОЇ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ…….....6
1.1. Стан наукової розробки проблеми ефективності механізмів управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування.....6
1.2. Уточнення основних понять дослідження: «механізм публічного управління», «система місцевого самоврядування», «юридична служба органу місцевого самоврядування»……..11
1.3. Принципи та методи дослідження ефективності механізмів управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування.....23
РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ДІЯЛЬНІСТЮ ЮРИДИЧНОЇ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ…….....27
2.1. Загальна характеристика місця та ролі юридичних служб в системі місцевого самоврядування.....27
2.2. Сутність та форми діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування.....35
2.3. Аналіз ефективності механізмів управління та організації роботи юридичних служб: світовий досвід…….....44
РОЗДІЛ 3. ПРАКСЕОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ДІЯЛЬНІСТЮ ЮРИДИЧНОЇ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....51
3.1. Підвищення ефективності правових механізмів управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування…….....51
3.2. Перспективи покращення ефективності організаційних механізмів управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування……..56
ВИСНОВКИ.....64
СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ.....67
ДОДАТКИ.....74

# ВСТУП

*Актуальність дослідження.* Сьогодні Україна перебуває на етапі становлення та утвердження правової держави. Тому вказаний вектор розвитку актуалізує питання забезпечення реалізації принципів законності та верховенства права не тільки на загальнодержавному рівні, а й в системі місцевого самоврядування. Ключовою ланкою забезпечення правової підтримки та юридичного супроводу органів місцевого самоврядування виступають юридичні служби, а отже неефективні механізмів управління такими службами створюють передумови для порушення прав та свобод членів територіальних громад.

*Проблемна ситуація* пов'язана з потребою підвищення рівня правового забезпечення функціонування територіальних громад, а також оптимізації організації правової роботи в органах місцевого самоврядування. Вирішення цього актуального суспільного завдання потребує дослідження ефективності механізмів управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування.

Проблеми, пов'язані з управлінням діяльністю юридичних служб, досліджували різні науковці, зокрема такі вчені, як М. М. Войнаровський, В. І. Горевий, А. М. Долгополов, С. Ф. Домбровський, Д. В. Єремеєв, О. О. Кравець, О. О. Кривко, П. Є. Лівак, І. О. Степанова, О. В. Слобожан, Л. В. Трофімова, та ін. У дослідженнях велика увага приділяється теоретичним та методологічним аспектам місцевого самоврядування як особливої форми публічної влади територіальних громад, адміністративно-правовому забезпеченню роботи юридичних служб, визначенню ролі юридичних служб в системі місцевого самоврядування й світовим моделям функціонування юридичних служб.

Разом з тим, у своїх дослідженнях вони приділили увагу лише окремим аспектам роботи юридичних служб, здебільшого через призму правових наук та менеджменту, чого недостатньо для всебічного наукового обґрунтування їх діяльності в умовах сучасного розвитку місцевого самоврядування. З точки зору публічного управління, наукові роботи не охоплюють в повній мірі питання управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування.

Ефективне управління діяльністю юридичних служб органів місцевого самоврядування є основою для підвищення якості надання адміністративних послуг, дотримання законності у діяльності органів місцевого самоврядування та реалізації прав громадян на місцевому рівні. Удосконалення механізмів управління юридичними службами сприятиме підвищенню їхньої функціональної спроможності, що є важливим для забезпечення стабільності, прозорості та ефективності місцевого самоврядування загалом.

Таким чином, дослідження цієї теми є не лише актуальним, але й стратегічно важливим для оптимізації юридичного супроводу системи місцевого самоврядування та забезпечення належної взаємодії із суспільством.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини у системі місцевого самоврядування.

*Предмет дослідження*: механізми управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування.

*Мета дослідження* полягає у аналізі ефективності механізмів управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування та розробці рекомендацій щодо напрямків удосконалення таких механізмів.

Досягнення мети передбачає розв'язання таких *завдань:*

– проаналізувати стан наукової розробки проблеми ефективності механізмів управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування;

– уточнити зміст основних понять дослідження: «механізм публічного управління», «система місцевого самоврядування», «юридична служба органу місцевого самоврядування»;

– визначити принципи і методи дослідження ефективності механізмів управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування;

– дослідити місце та роль юридичних служб в системі місцевого самоврядування;

– висвітлити сутність та форми діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування;

– охарактеризувати зарубіжний досвід механізмів управління та організації роботи юридичних служб;

– визначити напрямки підвищення ефективності правових механізмів управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування;

– теоретично обґрунтувати основні перспективи покращення ефективності організаційних механізмів управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування.

*Наукова новизна* одержаних результатів полягає у комплексному висвітленні основних механізмів управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування.

*Гіпотеза дослідження:* покращити існуючу систему механізмів управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування можливо за рахунок застосування різноманітних факторів впливу, як правових, так й організаційних.

*Структура роботи*: кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку літератури, додатків.

# РОЗДІЛ 1

# МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ДІЯЛЬНОСТЮ ЮРИДИЧНОЇ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

## 1.1. Стан наукової розробки проблеми ефективності механізмів управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування

Обраний вектор державотворення створення громадянського суспільства та правової держави обумовлює необхідність вивчення ефективності механізмів управління правовим забезпеченням діяльності територіальних громад та системи місцевого самоврядування. Враховуючи політику децентралізації влади, органи місцевого самоврядування, в першу чергу, проводять власну нормативно-правову та організаційно-адміністративну роботу, зосереджену на задоволенні потреб і інтересів громад, а також на вирішенні локальних питань. Однак, разом з тим, сьогодні органи місцевого самоврядування також мають виконувати делеговані повноваження, реалізуючи на місцевому рівні державну політику, закріплену в законах та інших нормативно-правових актах, спрямованих на гарантування та захист основоположних прав і свобод людини та громадянина.

До того ж, залишається актуальним питання організації дотримання принципів законності та верховенства права в системі місцевого самоврядування. Адже від того, наскільки своєчасно й ефективно органи місцевого самоврядування реалізують нормативно-правові акти, залежить не лише загальна результативність функціонування державного апарату, але й успішне вирішення місцевих питань та підвищення добробуту територіальних громад.

Виконання цих принципів та вирішення великого кола питань, пов’язаних із забезпеченням життєдіяльності територіальних громад на місцевому та регіональному рівнях, значною мірою ускладнюється тим, що органи місцевого самоврядування самостійно формують і вдосконалюють свою організаційну структуру.

Дослідженню формування організаційних структур системи місцевого самоврядування присвячено наукові праці В. Бакуменка, О. Ігнатенка та А.Ткаченка, В. Князєва, А. Коваленка, В. Кравченка, В. Куйбіди, О. Лазора [13; 49; 25; 35; 40; 42].

Проте, у роботах згаданих науковців недостатньо висвітлено аспекти, пов’язані з елементами системи місцевого самоврядування, які відповідають за практичну реалізацію засад верховенства права та законності, а також більш детального дослідження потребують організаційні структури, на які безпосередньо покладено функції щодо забезпечення правового супроводу діяльності органів місцевого самоврядування.

В той же час, дуже корисним для нашого дослідження виявилися роботи Р. Плюща в яких узагальнено моделі організацій у місцевому самоврядуванні, розкрита загальна стратегія формування органу місцевого самоврядування, яка передбачає його розгляд як відкритої та закритої системи, оцінку зовнішнього та внутрішнього середовища, запропонована типізація організаційних структур місцевого самоврядування на основі механістичної і органічної моделей, визначено концептуальні напрями формування організаційних структур місцевого самоврядування [62, с. 14].

А також К. Соляннiка, присвячені дослідженню інституту виконавчих органів місцевих рад, їх сутності, місця і ролі в системі місцевого самоврядування, функцій, повноважень, форм та методів діяльності [62, с.14].

Значна кількість наукових праць зосереджена на історичному становленню місцевого самоврядування в Україні, однак неосмисленим залишаються питання історичного розвитку правового забезпечення діяльності

органів місцевого самоврядування, в тому числі окремими структурними підрозділами.

В той же час, в контексті нашого дослідження ми звернули особливу увагу на праці В. Куйбіди в яких здійснено ретроспективний аналіз організаційно-функціональної структури органів міського самоврядування, зроблено деякі акценти на розвитку юридичного супроводу їх діяльності [40].

Досвід організації діяльності органів місцевого самоврядування показує, що для належного правового супроводу їхньої роботи необхідно створювати спеціалізовані організаційні підрозділи, зокрема юридичні служби. У цьому контексті цілком природно виникає потреба вивчення питань, пов’язаних із формуванням та вдосконаленням роботи таких служб, адже це є частиною більш глобального завдання – забезпечення ефективного функціонування системи місцевого самоврядування.

Неабияке значення для нашого дослідження мають праці О. Слобожана, який надав теоретичне узагальнення та обґрунтування підходів і вироблення на цій основі практичних рекомендацій щодо напрямів з удосконалення формування та організації діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування для підвищення рівня задоволення потреб відповідних територіальних громад. Обґрунтовано модель формування й організації діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування, орієнтованих на постійне підвищення рівня задоволення потреб територіальних громад у сфері надання публічних послуг, в основу якої покладено алгоритм створення юридичних служб органів місцевого самоврядування, особливі форми організації їх роботи (загальноправова, претензійно-позовна, договірна, локальна нормотворчість), інструменти впливу (система управління якістю, стратегічне планування, інформатизація) та показники ефективності (загальні та спеціальні) їх діяльності [62].

У той час як наука публічного управління приділяє недостатньо уваги питанням управління та організації роботи юридичних служб органів місцевого

самоврядування, у сфері правових наук дослідники неодноразово зосереджували свою увагу на вказаній проблематиці.

Д. Єремеєв в результаті аналізу функцій, покладених на юридичну службу органів внутрішніх справ, встановив, що ця служба, маючи спочатку переважно консультативні функції, удосконалюючись, здобула низку функцій щодо організації, методичного керівництва і контролю в галузі забезпечення дотримання законності всіма посадовими особами того органу внутрішніх справ, у складі якого вона функціонує, тобто поступово юридичну службу органів внутрішніх справ було наділено державними функціями, що мають, власне кажучи, управлінський характер, виконання яких займає нині значну частину її діяльності [22].

Л. Трофімова враховує, що категорія «організація» визначає її спрямованість на організацію системи управління та організацію процесу управління так як в системі управління основним призначенням суб'єкта є досягнення стану впорядкованості об'єкта управління, який у процесі управління досягається за рахунок застосування організаційних форм. Під формами діяльності юридичних підрозділів ОДПС автор розуміє: підготовку правових висновків, заключень, договорів, аналіз актів перевірок, оцінку і візування організаційно-розпорядчих документів, адміністративно-контрольну, адміністративно-наглядову, юрисдикційну, профілактично-виховну, навчально-аналітичну діяльність, яка направлена як на прийняття правомірних індивідуальних актів так і на здійснення організаційних дій щодо фінансового контролю за суб'єктами податкових відносин [71].

О. Кравець з позицій комплексного наукового аналізу досліджує і формулює 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 його працях 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 [33].

Окрім того, О. Кривко присвятила роботу визначенню сутності та розкриттю особливостей адміністративно-правового забезпечення діяльності юридичних відділів в Україні, а також опрацюванню напрямів удосконалення відповідного забезпечення з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду. Доведено, що юридичні відділи – це складові елементи органів державної влади, підприємств, установ та організацій, зміст діяльності яких полягає у проведенні правової роботи, контролі за дотриманням законності, а також здійсненні представницьких функцій, проведенні в межах визначеної законом компетенції та порядку правової експертизи проектів нормативно-правових актів. Розглянуто адміністративно-правовий статус юридичних відділів. Констатовано, що юридичні відділи на сьогоднішній день займають особливе місце в системі органів влади, що говорить про притаманність їм специфічного адміністративно-правого статусу. Відповідно до чинного законодавства, на дані організаційні утворення покладається великий обсяг прав, обов’язків. Окрім того, вони мають широкий спектр повноважень у різних сферах суспільного життя, у тому числі у сфері державного управління [39].

Оскільки публічна влада в форматі місцевого самоврядування характеризується своїми специфічними рисами, що значно відрізняються від функціонування органів державної влади, це стало для нас додатковим обґрунтуванням необхідності дослідження ефективності механізмів управління діяльністю юридичних служб у сфері місцевого самоврядування.

Для аналізу змісту діяльності, функціональної ролі та впливу юридичних служб органів місцевого самоврядування на якість послуг, які надаються членам територіальних громад, а також для визначення шляхів оптимізації їхньої роботи, нами було залучено підходи та теоретичні напрацювання провідних дослідників у сфері місцевого самоврядування.

Також слід зазначити наукові праці В. Барського, який вважає, що стосовно комплексу правовідносин, пов’язаних з підготовкою і прийняттям

нормативно-правових актів місцевого самоврядування необхідно використовувати поняття – «муніципальна нормотворчість». Він зазначає, що це поняття чітко віддзеркалює суб'єктно-діяльнісні характеристики муніципальних нормотворчих правовідносин, що спрямовані на виявлення волі територіальної громади, формування у відповідності до неї владних імперативів, закріплення цих імперативів в актах прямої правотворчості або в нормативно-правових актах органів місцевого самоврядування, матеріально-технічних діях юридично визначеного кола суб'єктів права [17].

Тож, проведений аналіз стану наукової розробки проблеми ефективності механізмів управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування виявив, що зазвичай вивчалися лише окремі аспекти роботи юридичних служб, здебільшого через призму правових наук та менеджменту, чого недостатньо для всебічного наукового обґрунтування їх діяльності в умовах сучасного розвитку місцевого самоврядування. З точки зору публічного управління, наукові роботи не охоплюють в повній мірі питання управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування.

### 1.2. Уточнення основних понять дослідження: «механізм публічного управління», «система місцевого самоврядування», «юридична служба органу місцевого самоврядування»

Публічна влада виступає у двох формах: державна влада, влада місцевого самоврядування. Для обох форм публічної влади притаманна низка спільних ознак. Однак, влада місцевого самоврядування характеризується деякими особливостями: її джерелом є народ, а первинним носієм – територіальна громада; вона розповсюджується лише на територію відповідних адміністративно-територіальних одиниць; її органи діють від імені територіальної громади, а не народу чи держави; матеріально-фінансову базу її органів складають комунальна власність і місцевий бюджет; її органи пов'язані

більш тісними зв’язками з населенням; в системі її органів відсутня жорстка ієрархія і підпорядкованість [12, с. 178].

Для визначення поняття «механізм публічного управління» першочергово слід з’ясувати дефініцію поняття «механізм», адже різноманітні механізми можуть відрізнятися своєю структурою та функціональним призначенням і є ключовим компонентом більшості систем, пристроїв, машин або інструментів.

«Механізм» з грецької мови перекладається як «зброя, машина» і на сьогодні має такі основні значення: 1. Пристрій передачі і перетворення рухів, у якому рух однієї чи кількох елементів викликає певні руху других. 2.Внутрішній пристрій, внутрішня будова машини, обладнання. 3. Сукупність станів та процесів, з яких складається будь-яке фізичне, хімічне, фізіологічне, економічне, психологічне явище. 4. Система, пристрій, спосіб, що визначають порядок певного виду діяльності [19, с. 234].

Управління є необхідним та обов'язковим атрибутом держави як складно-організованої соціальної системи. Ця найважливіша властивість соціальної системи зумовлена унікальною здатністю людини і суспільства в цілому «пізнавати природну та соціальну дійсність і вже відповідно до цього ставити цілі, організовувати та регулювати свою свідомість, поведінку та діяльність [2].

Поняття «механізм державного управління» є похідним від понять «державне управління» та «механізм управління» і об’єднує комплекс утворюючих зміст ознак, а саме: вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на владну силу; заходи, засоби, методи, важелі, стимули, за допомогою яких такий вплив здійснюється [13, с. 76].

У вітчизняній науковій думці є чимало трактувань «механізму державного управління», які являються широко вживаними, однак зміст і структуру його різні науковці та практики висвітлюють по різному.

В. Бакуменко в енциклопедичному словнику з державного управління зазначає, що сьогодні аспект взаємодії держави і громадянського суспільства в державному управлінні є дуже важливим на відміну від традиційного бачення

державного управління як організаційного і регулювального впливу держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу. Тобто це свідчить про трансформаційні процеси в державному управління, а саме перехід до публічного управління [13, с. 78].

Вчені досить широко трактують механізм формування та реалізації державного управління як сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів і закономірностей, через які суб'єкт державного управління (його компоненти) охоплює потреби, інтереси й цілі суспільства в керівних впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях і діях та практично втілює в життя, спираючись на державну владу [20, с. 189].

В.Б. Авер'янов трактує поняття як «сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення» [14, с. 87].

О. Білик механізм публічного управління визначає як оптимальне поєднання засад, притаманних товарному виробництву (конкуренція, попит і пропозиція, вільне ціноутворення), цілеспрямованої політики державного регулювання економічних процесів. Також він зазначає, що державне регулювання та публічно-приватне партнерство доповнюють ринковий механізм, що сукупно створює основу для макроекономічних стратегій економічного розвитку країни загалом та окремих регіонів, громад [5, с. 178].

О. Оболенський визначає, що механізмом публічного управління є система, яка забезпечує практичну реалізацію функції публічного управління з метою досягнення визначених цілей, яка характеризується власною структурою, методами, важелями, інструментами впливу на об'єкт управління за допомогою відповідного правового та інформаційного забезпечення. Науковці відзначають, що специфічною рисою публічного управління є механізм контролю суспільства над усіма органами державної влади і органами

місцевого самоврядування, якого відповідно не має державне управління [47, с. 35].

О. Оболенський класифікує такі механізми публічного управління: економічні, які формують механізм публічного управління за допомогою банківської, грошово-валютної, інвестиційної, інноваційної, кредитної, податкової політики; мотиваційні, які складаються з сукупності стимулів адміністративних і соціально-економічних стимулів, які спонукають посадових осіб до високоефективної роботи; організаційні, які характеризують об'єкти, суб'єкти публічного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування; політичні, які визначають особливості формування через інструменти економічної, соціальної, фінансової, промислової політики; правові, які включають закони, постанови, укази, а також методичні рекомендації, інструкції тощо) [47, с. 37].

Л. Приходченко запропонувала класифікувати механізми публічного управління за специфікою їх застосування: зв'язок із процесами розроблення та ухвалення раціональних рішень; забезпечення практичного втілення (впливу на об'єкти управління); активізація властивостей суб'єктів управління як систем, здатних до саморозвитку [52, с. 61].

О. Радченко стверджує, що механізмом державного управління називають системну сукупність інституцій, структур, послідовних дій, форм, станів і процесів в державі як продукт організованої людської діяльності, що має за мету реалізацію інтересів і потреб людей та вирішення нагальних суспільно-політичних проблем за рахунок державного впливу й регулювання суспільної життєдіяльності на основі усталених суспільних цінностей, норм і правил; є формою реалізацію функцій держави та має в якості суб'єкта органи державного управління [57, с. 23].

На думку науковця, механізму державного управління притаманні такі характеристики: оскільки держава є соціальним інститутом, створеним людьми, відтак і всі механізми держави є продуктом організованої людської діяльності; механізми державного управління завжди мають чітко визначену мету й носять

функціональний характер, механізми державного управління передбачають цілеспрямований однобічний державний вплив на суспільно-політичні, економічні процеси з чітко визначеним вектором впливу; механізми державного управління зумовлюють жорсткі взаємозв'язки та правила взаємодії, усталеності керованого процесу; функціонування механізмів державного управління в ідеалі націлене на певний автоматизм, закріплені вміння й навички державних службовців щодо виконання у певних ситуаціях відповідних їм дій; побудова механізмів державного управління носить структурно-функціональний характер; механізми державного управління мають системний вимір; механізми державного управління мають регуляторний вимір; механізми державного управління мають ціннісний вимір; механізми державного управління мають проблемний вимір – за їхньою допомогою держава вирішує ту чи іншу проблему суспільного розвитку [57, с. 24].

Суб'єктом механізму державного управління є державні органи наділені владними повноваженнями, що представляють інтереси держави і рішення яких носять обов'язкові для суспільства характер, а також посадові особи, які мають чинну посаду державно-владні повноваження для регулювання суспільних відносин, а також різні державні установи, рішення яких не носять обов'язковий для суспільства характер, але ці установи можуть бути рупором держави для трансляції своєї волі. Об'єктом механізму державного управління можуть виступати різні сфери суспільного життя, відносини в яких становлять інтерес для держави та їх регулювання необхідно на даний момент [72, с. 47].

Тож, на основі опрацьованих наукових праць, ми можемо визначити, що сутнісно поняття механізм публічного управління є складною системою, яка створена для досягнення певних визначених цілей, має певну структуру, застосовує різноманітні методи, важелі та інструменти впливу на об'єкт управління, а також функціонує на основі нормативно-правового, фінансово-економічного та інформаційного забезпечення.

Однією з головних особливостей місцевого самоврядування є те, що воно діє як певна організаційно-управлінська система, завдяки якій територіальні

громади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування реалізують свої права та інтереси [62, с. 56].

Зазначимо, що у ч. 1. ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» наводиться нормативне визначення цього поняття: «Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [55].

На думку деяких авторів, слід розрізняти поняття «система місцевого самоврядування взагалі» та «система місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста». Перше поняття характеризує певний системний комплекс, який включає друге поняття. Це зумовлено бажанням розмежувати поняття у широкому та вузькому значенні: «як сукупності всіх організаційно-правових форм та інститутів, через які здійснюється місцеве самоврядування в Україні» та «певного організаційно-правового механізму здійснення місцевого самоврядування в межах окремої адміністративно-територіальної одиниці» [46, с. 367].

В свою чергу, інші науковці вважають таке подвійне тлумачення змісту поняття «система місцевого самоврядування» недоцільним, оскільки на відміну від органів державної влади, які становлять єдину загальнодержавну систему, місцеве самоврядування не може мати якоїсь єдиної в масштабі всієї країни системи, тому що це суперечить принципу організаційної автономності органів місцевого самоврядування і не відповідає їх природі як органів конкретних територіальних громад [35, с. 78].

На думку В. Кравченка та О. Батанова, сукупність різних організаційних форм та інститутів місцевої демократії, через які здійснюються функції та повноваження місцевого самоврядування, утворює систему місцевого самоврядування. А термін «система місцевого самоврядування» доцільно

вживати лише для позначення організаційно-правового механізму здійснення місцевого самоврядування в межах окремої самоврядної адміністративно-територіальної одиниці – села, селища, міста, – територіальні громади яких виступають самостійними суб'єктами місцевого самоврядування [1, с. 331].

Таким чином, можемо визначити, що система місцевого самоврядування є єдиним, структурно організованим комплексом суб'єктів, які впроваджують принципи місцевого самоврядування та реалізують поєднання безпосередньої і представницької демократії в процесі реалізації місцевого самоврядування.

Окрім того, задля дослідження ефективності механізмів управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування, перш за все необхідно уточнити поняття «юридична служба органу місцевого самоврядування» та «правова робота в місцевому самоврядуванні».

Наявні численні трактування терміну «юридична служба», проте всі вони розкривають її суть здебільшого з позицій права або економічної теорії.

Юридична служба це професійна діяльність з практичного застосування законодавства і юридичного обслуговування діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та інших суб'єктів права державного і недержавного сектора економіки країни [7, с. 288].

О. Слобожан, на нашу думку, надає найбільш комплексне та влучне визначення юридичної служби органу місцевого самоврядування як специфічного виконавчого органу ради (або його невід'ємна складова), що є частиною апарату управління, виступає головним організатором правової роботи, здійснює юридичний супровід діяльності ради, її виконавчих органів та посадових осіб для забезпечення принципів законності та верховенства права в їх діяльності [62, с. 78].

Також, О. Кравець виокремлює ознаки юридичної служби органу місцевого самоврядування:

– онтологічну ознаку – юридична служба органу місцевого самоврядування здійснює процес звірки їх діяльності на відповідність основним

принципам органів місцевого самоврядування, що є закріпленими в Конституції України, профільному законі та інших законах України;

– гносеологічну ознаку – юридична служба органу місцевого самоврядування через нормопроектування 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;

– автономну ознаку – юридична служба органу місцевого самоврядування займає відповідне автономне становище в системі його структур завдяки своєму телеологічному призначенню та специфіки виконання своїх завдань та функцій;

– комунікаційну ознаку – юридична служба органу місцевого самоврядування здійснює зв'язок органів місцевого самоврядування 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;

– аксіологічний фактор – юридична служба органу місцевого самоврядування підкреслює цінність локальної демократії в контексті захисту через її інститут та її соціальні можливості прав і свобод людини і громадянина;

– кадрову ознаку – юридична служба органу місцевого самоврядування на практиці здійснюється відповідним кадровим составом фахівців-юристів, їх керівників та робітників допоміжного чи адміністративно-технічного персоналу;

– ознаку повсюдності – юридична служба органу місцевого самоврядування діє у всіх сферах діяльності ОМС з метою належного виконання ними своїх компетенційних повноважень в рамках Конституції України і законів держави;

– перспективну ознаку – юридична служба органу місцевого самоврядування приймає активну участь у юридичному забезпеченні та супроводженні їх діяльності в контексті розробки перспективних планів розвитку територіальних громад;

– планову ознаку – юридична служба органу місцевого самоврядування здійснюється відповідно поточного та перспективного планування;

– нормопроектну ознаку – юридична служба органу місцевого самоврядування є єдиною структурою, що приймає безпосередню й активну участь у нормопроектуванні локальної підзаконної нормотворчості, що здійснюють органи місцевого самоврядування, вона фактично її організує, забезпечує і реалізує;

– нормотворчу ознаку – юридична служба органу місцевого самоврядування здійснює підзаконну нормотворчу діяльність, підготовлюючи і видаючи нормативно-правові акти локальної дії;

– конституційну ознаку – діяльність юридичної служби органу місцевого самоврядування означає появу суб'єкта, що відповідає за відповідність різних аспектів діяльності зазначених органів положенням Конституції та законів держави;

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

– соціально-дискурсійну ознаку – діяльність юридичної служби органу місцевого самоврядування сприймається як діяльність, що спрямована на дотримання справедливості в діяльності органів місцевого самоврядування;

– ідеологічну ознаку – юридична служба органу місцевого самоврядування сприяє втіленню в діяльності останніх ідеології самодіяльності, гуманізму та законності;

– аксіологічну ознаку – діяльність юридичної служби органу місцевого самоврядування сприяє досягненню більш високого рівня існування людини в межах територіальної громади, досягненню її соціальної зрілості як результату усвідомленої правової поведінки;

– діяльнісну ознаку – діяльність юридичної служби органу місцевого самоврядування спрямована на виробку нових та вдосконалення усталених форм людської та іншої суб'єктної взаємодії, що веде до позитивних соціальних результатів;

– управлінську ознаку – діяльність юридичної служби органу місцевого самоврядування представляє собою один з видів управління, процесуально спрямованого на відповідність поведінки керівників і посадових осіб органів місцевого самоврядування правовим приписам, шляхом виконання ними відповідних управлінських процедур;

– моделюючу ознаку – діяльність юридичної служби органу місцевого самоврядування сприяє виробленню управлінських форм, стадій, етапів, процедур, алгоритмів тощо, а також парадигмальних поведінкових установок [33, с. 79].

Дослідження управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування неможливе без визначення поняття «правова робота в місцевому самоврядуванні».

Універсальний характер правової роботи полягає також у тому, що це діяльність не лише з правового регулювання існуючих суспільних відносини за допомогою правових приписів органів державної влади та управління, але також нормотворча діяльність, спрямована на оптимальний вплив на суспільні відносини в конкретному підприємстві [33, с. 83].

В свою чергу, А. Долгополов визначає правову роботу не тільки як діяльність юридичної служби, спрямовану на організацію контролю за

виконанням законів, пропаганду права, складання юридичних документів, участь у розгляді господарських та інших справ юрисдикційними органами, а також як багатопланову діяльність, що охоплює всі напрямки господарської діяльності, безпосередньо пов'язана зі створенням матеріальних цінностей, застосуванням праці робітників та службовців, вирішенням питань соціально-економічного, науково-технічного, культурного забезпечення колективів підприємств та установ [15, с. 6].

Вказаний фахівець, по-перше, позначає: основні функціонально-інструментальні напрямки правової роботи – нормотворча та правозастосовна діяльність; визначає її телеологічну домінанту – спрямована на правове забезпечення господарської діяльності та керування нею (стосовно місцевого самоврядування – спрямована на правове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування та керування нею); 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 ОМС (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) [33, с. 97].

Цікаве підхід до визначення правової роботи подає С. Домбровський, який вважає, що у процесі її організації відбуваються не матеріально-правові, а організаційні відносини. Правова робота має процесуальні та процедурні форми здійснення. Вона повинна плануватися, забезпечуватися відповідними кваліфікованими кадрами юрисконсультів і необхідними нормативно-правовими актами. Автор визначає способи і засоби правової роботи, а саме: профілактична робота, пропаганда правових знань, конкретний правовий інструктаж, матеріальне заохочення учасників здійснення правової роботи,

дисциплінарні стягнення за неналежну організацію, оформлення матеріалів для передачі в суд або слідчі органи [17, с. 11].

В свою чергу, В. Горевий визначає правову роботу як 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 [11, с. 20].

О. Слобожан визначає правову роботу в місцевому самоврядуванні як комплекс заходів правотворчого, правозастосовного, правоохоронного характеру, що здійснюються органами та посадовими особами органів місцевого самоврядування, у тому числі й такими, які спеціально призначені для здійснення 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 [62, с. 121].

Таким чином, правова робота в органах місцевого самоврядування охоплює комплекс заходів правотворчого, правозастосовного та правоохоронного характеру, спрямованих на створення правових зв'язків між територіальною громадою, місцевими органами та іншими суб'єктами місцевого самоврядування, а також між ними і іншими учасниками правових відносин. Ця діяльність здійснюється на основі національного законодавства з урахуванням міжнародних стандартів муніципальної діяльності органами та посадовими особами місцевого самоврядування, в тому числі й юридичними службами, що спеціально призначені для виконання цих функцій. Її основною метою є забезпечення законності в усіх сферах діяльності територіальної громади, досягнення балансу державних і місцевих інтересів у процесі вирішення питань місцевого значення, а також розвиток активної муніципальної мотивації громадян та формування високої правової свідомості у їхніх індивідуальних і колективних діях.

Згідно з юридичною літературою, а також позиціями науковців і практиків, можна умовно виділити два підходи до визначення суб'єктів правової роботи. Прихильники «вузького» підходу розглядають правову роботу лише як діяльність юридичних служб. Натомість представники «широкого» підходу вважають, що правова робота охоплює не лише діяльність юридичних служб, а й роботу відповідних посадових осіб та функціональних підрозділів. На нашу думку, «вузьке» трактування правової роботи не відповідає сучасним вимогам соціальної практики і є неефективним в умовах реформування економіки та побудови правової держави.

Тож, головним завданням юридичної служби в органах місцевого самоврядування є організація правової роботи, яка забезпечує правильне застосування законодавчих актів, суворе дотримання вимог правових норм і запобігання їх порушенням посадовими особами при виконанні своїх обов'язків.

### 1.3. Принципи та методи дослідження ефективності механізмів управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування

У ході дослідження ефективності управлінських механізмів діяльності юридичних служб в органах місцевого самоврядування використовувалися ключові принципи та методи наукового аналізу, що дозволили глибше зрозуміти особливості функціонування юридичних служб у системі місцевого самоврядування. Для цього застосовувались як загальнонаукові методи, так і специфічні методи, що дозволили якісно оцінити ефективність управлінських механізмів діяльності юридичних служб в органах місцевого самоврядування.

Так, одним із основних при оцінці механізмів управління юридичними службами є принцип об'єктивності, який гарантує, що в дослідженні не буде жодного впливу суб'єктивних переконань або упереджень дослідника. Цей принцип сприяв досягненню максимальної точності у визначенні реальних

умов функціонування юридичних служб органів місцевого самоврядування загалом, а не на основі окремо взятої організації, незалежно від зовнішніх впливів. Це дозволило уникнути поверхневих або спрощених висновків і зосередитися на об'єктивних фактах та обставинах.

Принцип системності використовувався при комплексному аналізі стану наукової розробки проблеми ефективності механізмів управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування, шляхом вивчення напрацювань відомих науковців в даній сфері загалом. Також, системний підхід дозволив розглядати юридичні служби як частину ширшої системи місцевого самоврядування, яка включає різні адміністративні, юридичні, соціальні та економічні елементи та оцінити вплив кожного елементу на загальний процес прийняття управлінських рішень і забезпечення юридичного супроводу діяльності органів місцевого самоврядування.

Принцип історизму вивчає еволюцію механізмів управління юридичними службами в контексті змін, що відбулися в системі місцевого самоврядування. Завдяки цьому, було проаналізовано як змінювались організаційні та правові підходи до управління юридичними службами з часом.

У наукових працях значну увагу приділяють принципу повноти, який передбачає глибоке вивчення великих і складних систем із розглядом їх як єдиного цілого, де всі елементи і частини функціонують у злагоді. Головна його суть полягає в комплексному аналізі проблеми, яка складається з різних взаємопов'язаних компонентів. Цей принцип був використаний при дослідженні елементів системи місцевого самоврядування, ролі та місця в ній юридичних служб.

Принцип сходження від абстрактного до конкретного передбачає поступовий перехід від загальних теоретичних уявлень до конкретних практичних прикладів і ситуацій. Завдяки цьому принципу було не лише узагальнено загальні теоретичні концепції механізмів публічного управління, але й конкретизовано їх у відповідності до реального стану. У цьому процесі теоретичні припущення перевіряються на практиці, що дає змогу більш точно

визначити ефективність конкретних управлінських рішень, що й було проаналізовано щодо правових та організаційних механізмів управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування.

Принцип функціональності дозволив оцінити, які функції виконують юридичні служби в органах місцевого самоврядування, і як ці функції впливають на загальний процес управління. Вивчення функціональних аспектів діяльності юридичних служб дозволило визначити, які з цих функцій є найбільш ефективними, а які потребують вдосконалення.

Що стосується методів дослідження, то в роботі активно застосовувалися такі загальнонаукові методи, як аналіз та синтез, порівняльний метод, метод моделювання, метод прогнозування.

Інформаційною базою стали публікації науковців, аналіз яких дав можливість дійти до обґрунтування представлених у роботі висновків. Метод спостереження дозволив зібрати дані безпосередньо з практики, спостерігаючи за роботою юридичних служб у органах місцевого самоврядування. Це дає можливість на основі реальних даних оцінити ефективність існуючих підходів до організації правової роботи та виявити недоліки, які необхідно усунути.

Метод аналізу дозволив розглядати окремі елементи управлінських механізмів і оцінювати їх взаємодію. Наприклад, через аналіз правових норм, що регулюють діяльність юридичних служб, можна визначити сильні та слабкі сторони існуючої правової бази.

За допомогою порівняльного методу був проведений аналіз моделей організації юридичних служб у різних країнах світу та різних містах України, що дало змогу виявити найбільш ефективні практики і адаптувати їх до місцевих умов, а також вивчити відмінності у підходах на рівні різних органів.

Метод моделювання використовувався для створення ідеальних сценаріїв змін правових та організаційних методах управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування, що дозволяє побудувати прогнози про те, як ці зміни можуть вплинути на загальну ефективність управлінських процесів.

Метод прогнозування спрямований на передбачення майбутнього стану органів місцевого самоврядування та юридичних служб з урахуванням різних факторів, які можуть вплинути на ці зміни. Прогнозування дає змогу розробити стратегії та рекомендації для подальшого вдосконалення управлінських механізмів на місцевому рівні, щоб адаптувати їх до нових викликів.

Вищевказані принципи та методи дослідження ефективності механізмів управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування допомогли комплексно підійти до вивчення даного питання й зробити окремі висновки по кожному з них.

У результаті застосування цих принципів та методів дослідження стало можливим досягти комплексного розуміння того, як організовані механізми управління юридичними службами органів місцевого самоврядування, які чинники впливають на їх ефективність та які можливості для їх удосконалення. Такий підхід дозволяє сформулювати рекомендації для подальших досліджень у цій сфері.

# РОЗДІЛ 2
# ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ УПРАВЛІННЯ ДІЯЛЬНОСТЮ ЮРИДИЧНОЇ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

## 2.1. Загальна характеристика місця та ролі юридичних служб в системі місцевого самоврядування

У системі місцевого самоврядування одне з головних місць посідають виконавчі органи місцевих рад, оскільки вирішують переважну більшість питань, що виникають у процесі життєдіяльності територіальних громад. Їх безпосередня діяльність спрямована на забезпечення таких сфер життя, які потребують постійної та професійної уваги. В той же час, виконавчі органи служать забезпеченню інститутів безпосередньої і представницької 44 демократії. Існування в системі місцевого самоврядування виконавчих органів місцевих рад створює умови життєздатності та ефективності діяльності територіальної громади, оскільки її проблеми набувають вирішення у власних інтересах шляхом використання своїх відповідальних виконавчих структур [65, с. 145].

Відповідно до ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Відповідно до ст. 54 Закону, сільська, селищна, міська, районна у місті рада у межах затверджених нею структури і штатів може створювати відділи, управління й інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Ці виконавчі органи є підзвітними і підконтрольними раді, яка їх утворила, підпорядкованими її виконавчому комітету, сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті ради. Керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради призначаються

на посаду і звільняються з посади відповідним головою одноособово, а у випадках, передбачених законом, – за погодженням з відповідними органами виконавчої влади. Положення про відділи, управління та інші виконавчі органи ради затверджуються відповідною радою [55].

Таким чином, фактично виконавчі органи є структурними підрозділами відповідних рад, на які покладено функції виконавчо-розпорядчої діяльності в різних сферах управління на місцевому рівні. Слід зазначити, що на структуру виконавчих органів кожної ради впливає багато суб'єктивних та об'єктивних факторів: від кількості населення до усталеної управлінської практики. На відміну від деяких країн, наприклад, Німеччини, де виконавчий апарат будується на загальних для всіх земель принципах і всі департаменти мають єдину нумерацію, виконавчі органи місцевих рад в Україні різняться за своєю структурою [61, с. 67].

Тож, під виконавчим органом місцевої ради розуміють відносно (формально) відокремлену організаційну структуру, яку складає колектив посадових осіб, що здійснює управлінські функції на підставі закріплених в законодавстві владних повноважень за допомогою формально визначених форм організації і методів діяльності [62, с. 99].

В Україні залежно від обсягу та характеру повноважень виконавчі органи місцевих рад поділяються на галузеві і функціональні. До галузевих відносяться створені місцевою радою виконавчі органи для безпосереднього керівництва відповідною галуззю місцевого управління (наприклад, житлове господарство). Функціональними ж є виконавчі органи, що здійснюють координаційно-регулюючу або контрольну діяльність, впливаючи на органи та посадових осіб, які їм прямо не підпорядковані (наприклад, фінансове управління). Це органи, що створюються для реалізації окремої функції, забезпечуючи відповідну єдність в керівництві розвитку відповідних галузей господарського та соціально-культурного будівництва [59, с. 246].

Варто підкреслити, що в цьому випадку йдеться не про об'єктну функцію, а саме про управлінську функцію – напрямок діяльності, який забезпечує

ефективне функціонування всієї структури виконавчих органів відповідної ради та системи місцевого самоврядування загалом.

У свою чергу, К. Солянник серед функціональних виділяє, допоміжні або, як апаратні виконавчі органи місцевих рад, що створюються для здійснення організаційного, правового, інформаційного, аналітичного, матеріально-технічного забезпечення. Саме в такому значенні в сучасній практиці місцевого самоврядування розуміється «допоміжність» цих органів. На відміну від радянських часів, коли їх вважали допоміжними не тільки за вказаною ознакою, а тому, що їм надавали статусу структурних підрозділів виконавчого комітету як установи, протиставляючи їх самостійним відділам та управлінням. Їх відносили до допоміжного апарату виконавчого комітету, що не тільки не мали статусу самостійних органів, але, більш того, в організаційному відношенні були складовою частиною виконкому, його внутрішніми, робочими підрозділами [64, с. 27].

Діяльність «апаратних» виконавчих органів спрямована на забезпечення діяльності інших органів та посадових осіб: місцевої ради, головної посадової особи територіальної громади, секретаря ради, виконавчого комітету, заступників голови з питань діяльності виконавчих органів та керуючого справами виконавчого комітету. Поняттям апарат охоплюються підрозділи, що організаційно забезпечують основну діяльність відповідних органів, не здійснюючи безпосередньо їх владні повноваження [14, с. 61].

Можна говорити про апарат ради в широкому розумінні, тобто про такі структурні підрозділи, які забезпечують діяльність як безпосередньо ради, так і інших органів, які створюються останньою. В залежності від цього, функціонуючи по відношенню до того чи іншого владного суб’єкта, допоміжні органи групуються для забезпечення діяльності цих суб’єктів. Тому з функціональної позиції можна виділити апарат голови, апарат ради, апарат виконавчого комітету. Структурно вони є сукупністю допоміжних органів, які здійснюють апаратні функції в структурі місцевої ради [65, с. 150].

Існують відповідні підстави для створення місцевими радами виконавчих органів певного виду та типу. Виконавчі органи рад знаходяться найближче до споживачів всіх видів послуг, тому проблеми законності в їх діяльності щодо забезпечення потреб територіальних громад завжди виходять на перший план [63, с. 264].

Жорсткими адміністративними заходами її забезпечити не вдається на відміну від органів державної влади, де все підпорядковується прямим інструктивним приписам, оскільки колегіальні органи – ради, їх виконавчі комітети, різноманітні комісії та комітети до відповідальності практично неможливо притягнути, а зобов'язати їх вчинити певні дії навіть суперечить законодавству щодо демократичного представництва. В таких обставинах головним стає якість правового забезпечення та організації правової роботи в місцевому самоврядуванні [58, с. 37].

Правове забезпечення діяльності представницьких та виконавчих органів безпосередньо впливає на якість управління місцевими справами та реалізації функцій і повноважень місцевого самоврядування в інтересах відповідних територіальних громад. Юридична служба створюється, в першу чергу, для організації і здійснення правової роботи в інтересах територіальних громад, а також з метою юридичного супроводу діяльності ради, виконавчого комітету (апарату), інших виконавчих органів та посадових осіб [62, с. 157].

Вона може мати різний статус, організаційно-правову форму та структуру (юридичний сектор, відділ, управління, департамент). Доцільно розрізняти юридичну службу в широкому розумінні – самостійний виконавчий орган ради та вузькому – складова частина відповідного виконавчого органу (наприклад, юридична служба в структурі управління комунальною власністю) [58, с. 39].

У межах дослідження під юридичними службами ми маємо на увазі окремих працівників, відповідальних за виконання завдань із правового супроводу та організації юридичної роботи в органах місцевого самоврядування. Ці служби ми відносимо до апарату виконавчих органів. Водночас слід зазначити, що сучасна практика їхньої діяльності в умовах

розвитку місцевого самоврядування дедалі частіше свідчить про їхню переважно функціональну орієнтацію, спрямовану на забезпечення комплексного правового супроводу.

Проведений О. Слобожаном аналіз нормативно-правового, нормативного та інструктивно-методичного забезпечення діяльності юридичних служб свідчить про їх особливе місце в організаційно-функціональній структурі органів місцевого самоврядування:

– напряму підпорядковуються головній посадовій особі територіальної громади;

– утворюються безпосередньо місцевою радою;

– в більшості випадків є відокремленими структурними підрозділами виконавчого комітету (апарату, секретаріату) ради, але можуть мати статус самостійної юридичної особи;

– не допускається покладення на юридичні служби обов’язків, що не належать до сфери юридичного супроводу діяльності органів місцевого самоврядування;

– обов’язково розглядають та аналізують на предмет законності всі рішення місцевої ради, виконавчого комітету, розпорядження головних посадив осіб територіальної громади (здійснюють їх візування);

– прямо впливають на організацію роботи місцевої ради, її виконавчого комітету (формування та прийняття рішень на засіданнях);

– їх пропозиції та зауваження є обов’язковими для розгляду головною посадовою особою територіальної громади, членами виконавчих комітетів, депутатами місцевих рад, а також обов’язковими для врахування іншими виконавчими органами та їх посадовими особами;

– працівники юридичних служб наділені широкими повноваженнями в сфері представництва інтересів органів місцевого самоврядування (шляхом оформлення відповідних доручень від імені місцевої ради та головної посадової особи територіальної громади) в органах судової влади, юстиції та правоохоронних структурах [62, с. 48].

Таким чином, юридична служба, будучи важливою складовою системи місцевого самоврядування, має ключову роль у спрямуванні їх діяльності відповідно до норм законодавства, забезпечуючи правовий захист інтересів та прав територіальних громад. Її функціональне призначення підкреслює значущість у загальній організаційно-функціональній системі публічної влади на місцях. Вона виконує своєрідні контрольні та наглядові функції, забезпечуючи дотримання вимог законодавства як представницькими органами, так органами виконання, та їх публічними службовцями, а також керівниками територіальних громад у процесі виконання ними своїх завдань і повноважень.

Аналізуючи роль юридичної служби в системі місцевого самоврядування, можемо підсумувати, що юридична служба є унікальним виконавчим органом ради, створеним для організації правової роботи та забезпечення юридичного супроводу діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Для реалізації цих завдань на юридичну службу покладено, зокрема, низку управлінських функцій, таких як організаційна та контрольна. Цей висновок є суттєвим, оскільки саме управлінська природа окремих функцій юридичної служби значною мірою визначає її важливу роль у структурі місцевого самоврядування.

На наш погляд, для розуміння ролі юридичних служб у системі місцевого самоврядування слід проаналізувати їхній вплив на організацію правової діяльності, забезпечення роботи механізмів місцевого рівня представницького народовладдя, функціонування органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб, а також на рівень якості послуг, що надаються цими органами членам відповідних територіальних громад.

Так, всі суб’єкти системи місцевого самоврядування, включаючи посадових осіб усіх рівнів та рангів, а також депутатів рад, беруть участь у організації та здійсненні правової роботи. Варто підкреслити, що елементи правової діяльності присутні в роботі кожного виконавчого органу рад. Це проявляється, зокрема, у врегулюванні трудових відносин, застосуванні заходів дисциплінарної та матеріальної відповідальності, розробці й реалізації

фінансово-економічних планів органів місцевого самоврядування, виконанні місцевих програм соціально-економічного та культурного розвитку територій, а також у веденні діловодства, обліку та здійсненні контролю.

На глибоке переконання О. Слобожана, зміст правової роботи в місцевому самоврядуванні безпосередньо випливає із тих завдань, які стоять перед органами місцевого самоврядування. Він визначає наступні завдання правової роботи в місцевому самоврядуванні:

– дотримання прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина при здійсненні фінансово-економічної та виконавчо-управлінської діяльності органами та посадовими особами місцевого самоврядування;

– організація юридичного забезпечення, впровадження органами та посадовими особами в життя територіальних громад основних засад, проголошених Конституцією України;

– зміцнення законності та дотримання правової дисципліни в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

– сприяння правильному застосуванню чинного законодавства в життєдіяльності всіх суб’єктів місцевого самоврядування;

– активне використання правових засобів в діяльності органів місцевого самоврядування з покращання соціально-економічних показників розвитку відповідної території та з реалізації поставлених перед ними інших завдань;

– правове забезпечення охорони власності (в першу чергу комунальної), сприяння запобіганню непродуктивних витрат та раціональному використанню наявних матеріально-фінансових ресурсів територіальних громад;

– надання правової допомоги всім суб’єктам місцевого самоврядування на відповідній території та здійснення юридичними засобами захисту прав місцевого самоврядування тощо [62, с. 53].

Для нормального і ефективного проведення правової роботи потрібно дотримуватись таких умов:

– її виконання повинно здійснюватися працівниками, які мають спеціальні професійні знання;

– працівники, які виконують правову роботу, повинні мати певні повноваження організаційно-владного характеру [22, с. 13].

Поняття юридичного супроводу діяльності органів місцевого самоврядування – особливого, багатоаспектного виду діяльності щодо застосування правових засобів для забезпечення законності та запобігання правопорушенням в місцевому самоврядуванні [62, с. 178].

Особливістю юридичної служби органів місцевого самоврядування, що відрізняє її від інших виконавчих органів ради, є універсальний характер її діяльності, який охоплює всі напрями функціонування органів місцевого самоврядування, регульовані правовими нормами.

Наприклад, такі управління, як економіки чи містобудування, відповідають виключно за свою вузькопрофільну сферу і не можуть втручатися в роботу інших служб чи підрозділів, якщо це не стосується їхньої компетенції. Натомість юридична служба, головною метою якої є забезпечення законності, має право реагувати на порушення законодавства, допущені будь-якими виконавчими органами ради чи їх посадовими особами. Вона може втручатися в їхню діяльність для усунення правопорушень, незалежно від того, до якої сфери правового регулювання вони належать.

Юридична служба органів місцевого самоврядування має повноваження здійснювати перевірку Юридичної діяльності у всіх комунальних установах, структурних підрозділах чи організаціях, які були створені місцевою радою, її виконавчими органами або підпорядковані міському голові Тож, на відміну від інших структур, таких як відділи чи управління, які відповідають лише за вузькоспеціалізовані напрями, юридична служба має юрисдикцію забезпечувати законність у всіх напрямах діяльності органів місцевого самоврядування.

Для цілей дослідження найбільш прийнятним є, запропонований Д. Сухініним, термін муніципальні послуги – це публічні послуги, зокрема

адміністративного, управлінського, соціального, житлово-комунального характеру, що надаються під відповідальність і в межах компетенції органу місцевого самоврядування як власне ним, його організаціями, так і з залученням бізнесових та некомерційних структур, діяльність яких з надання послуг зазначеного характеру знаходиться у сфері координації та контролю органу місцевого самоврядування [68, с. 259].

Зважаючи на викладене, можна стверджувати, що юридична служба безпосередньо чи опосередковано впливає на якість надання муніципальних послуг завдяки таким аспектам: участь у підготовці та прийнятті рішень, які визначають порядок надання послуг населенню; формування аналітичних матеріалів, необхідних для ухвалення рішень щодо надання послуг окремим особам чи категоріям осіб; проведення правової експертизи проектів рішень ради, її виконавчих органів і посадових осіб; сприяння посадовим особам місцевого самоврядування у дотриманні норм законодавства під час виконання своїх обов’язків; забезпечення захисту інтересів та відновлення порушених прав членів громади через різні форми правового впливу – досудовий, судовий і позасудовий; а також надання правового супроводу депутатам, які визначають основні принципи політики у сфері надання муніципальних послуг у межах компетенції ради.

Таким чином, можна стверджувати, що юридична служба, незалежно від її організаційно-правового статусу, є однією з ключових структур системи місцевого самоврядування, без якої неможливо забезпечити ефективну діяльність органів місцевого самоврядування.

## 2.2. Сутність та мета діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування

Діяльність юридичних служб органів місцевого самоврядування можна розкрити через визначення їхньої основної мети (місії), завдань, які вони виконують у системі місцевого самоврядування, а також через аналіз

принципів, функціональних основ і методів їх роботи. Незалежно від рівня організації, ключовою складовою діяльності юридичних служб є забезпечення дотримання законності, правового порядку та організація правової роботи. Це охоплює всі аспекти юридичної діяльності, спрямованої на правомірне застосування, чітке дотримання та попередження порушень чинного законодавства. Саме це й визначає головну місію юридичних служб у системі місцевого самоврядування.

На основі вибіркового аналізу Положень про юридичні служби органів місцевого самоврядування різних рівнів О. Слобожан визначив основні завдання юридичних служб:

– організація та методичне керівництво правовою роботою в органі місцевого самоврядування;

– розробка та участь у підготовці проектів нормативних, правових актів, що регулюють весь спектр правовідносин в межах юрисдикції відповідного органу місцевого самоврядування;

– здійснення юридичного супроводу діяльності місцевої ради, її виконавчого комітету, інших виконавчих органів та їх посадових осіб;

– захист правовими засобами в досудовому, судовому та позасудовому порядку законних прав та інтересів територіальних громад, органів місцевого самоврядування, а також комунального майна;

– здійснення контролю за відповідністю законодавству, нормативно-правовим актам України проектів нормативних, розпорядчих, регулятивних документів, що подаються на підпис головній посадовій територіальної громади та виносяться на розгляд ради, її виконавчого комітету;

– надання правової допомоги населенню, депутатам місцевої ради, виконавчим органам місцевої ради, їх посадовим особам;

– правове забезпечення роботи колегіальних органів (комісій), що утворюються радою, її виконавчим комітетом, головною посадовою особою територіальної громади;

– участь в проведенні правової освіти депутатів, посадових осіб місцевого самоврядування;

– здійснення систематизованого юридичного обліку законодавчих та інших актів, відомчих нормативно-правових актів, підтримання їх у контрольному стані тощо [62, с. 61].

Аналіз сучасного стану організації роботи юридичних служб органів місцевого самоврядування не можливий без дослідження принципів на яких ґрунтується їх діяльність.

Для визначення принципів діяльності юридичних служб ми використовували підходи запропоновані В. Куйбідою [40].

Виходячи з цілей нашого дослідження, акцент зроблено на групі муніципально-правових принципів, оскільки організаційно-функціональні та матеріально-функціональні принципи діяльності притаманні всім органам державного управління [40].

Діяльність юридичних служб повинна базуватися на принципах, закріплених у Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 4) [55] та «Про службу в органах місцевого самоврядування» (ст. 4) [56].

Принцип служіння територіальній громаді означає, що працівники юридичних служб у здійсненні своїх повноважень повинні керуватися, насамперед, інтересами відповідної територіальної громади, спрямовувати свою службову діяльність саме на її користь. Члени територіальної громади, беручи участь у місцевих виборах формують органи місцевого самоврядування, висловлюючи довіру і делегуючи своїм представникам право вирішувати питання, які торкаються життєдіяльності, розвитку цих громад [62, с. 78].

Принцип верховенства права та законності в організації та діяльності юридичних служб забезпечується чинним законодавством України. Дія цього принципу вказує на пріоритет (панування) норм права у діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що мають забезпечувати саме юридичні служби. Серед джерел права пріоритетна роль відводиться Конституції України [62, с. 63].

Однак на сьогодні в Україні немає комплексного правового акту, який би детально визначав ієрархічність нормативних актів, порядок їх застосування, набрання ними юридичної сили. Тому конституційний принцип верховенства права, демократизму, законності щодо діяльності органів місцевого самоврядування компенсує цю прогалину в законодавстві. Оскільки норми Конституції України є нормами прямої дії, то звернення до суду для захисту прав і свобод місцевого самоврядування належним чином гарантується на підставі Конституції, навіть за умови відсутності інших нормативно-правових актів. Це стосується як функціонування органу місцевого самоврядування загалом, так і діяльності кожної посадової особи місцевого самоврядування зокрема [43, с. 19].

Отже, юридичні служби застосовують закон як основну підставу для регулювання правових аспектів діяльності представницьких органів місцевого самоврядування та організації виконавчої діяльності посадових осіб. На нашу думку, цей принцип проявляється в таких напрямках функціонування юридичних служб: наскрізний контроль, створення системи місцевих нормативно-правових актів, які регулюють процеси життєдіяльності територіальних громад, а також вплив на управлінську систему шляхом супроводу процесу реального виконання правових норм.

Принцип пріоритету прав та свобод людини і громадянина зобов’язує посадових осіб місцевого самоврядування визнавати, дотримуватися та захищати права та свободи людини і громадянина. Для правової держави характерним є те, що права особистості є найбільшою цінністю і відповідно до чинного законодавства, посадові особи несуть відповідальність за дії (бездіяльність), що спрямовані на порушення прав, свобод і законних інтересів громадян [62, с. 82].

Принцип поєднання місцевих і державних інтересів означає, що при вирішенні питань місцевого значення юридична служба має наполягати на врахуванні відповідними органами і посадовими особами як місцевих, так і загальнодержавних інтересів. Цей принцип запобігає проявам «містечкового

егоїзму», застерігає проти небезпеки сепаратизму. На думку О. Лазора, цей принцип слугує розвиткові процесів консолідації суспільства та інтеграції, становленню атмосфери партнерських відносин як між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, так і між самими територіальними громадами, їх представницькими органами [42, с. 18].

Принцип дотримання прав місцевого самоврядування вказує на те, що тільки за відповідної організації управління, де органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи діятимуть виключно в межах, визначених правовими нормами, можна досягнути дотримання прав місцевого самоврядування. По-перше, юридична служба опікується тим, щоб діяльність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб була максимально повно і точно визначена, врегульована та регламентована з метою уникнення причин завдання шкоди громадянину, суспільству, державі; по-друге, унеможливлювати правовими засобами дії органів державної влади та їх посадових осіб, інших фізичних та юридичних осіб, що можуть призвести до порушення прав місцевого самоврядування [62, с. 89].

Принцип підконтрольності, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами органів та посадових осіб місцевого самоврядування закріплений у законодавстві, що дає можливість ЮС прямо впливати на зміцнення дисципліни, формуванні почуття особистої відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування за виконання наданих їм повноважень. Цей принцип вимагає контролю з боку ЮС за прийняттям рішень, підготовкою службових документів, а також прогнозування наслідків, які може викликати впровадження цих рішень у практику [62, с. 93].

Підконтрольність та підзвітність посадових осіб місцевого самоврядування необхідно розуміти як певний стан службових відносин між посадовими особами, відповідно до якого одна посадова особа має право перевіряти службову діяльність іншої. В окремих випадках наслідком такої перевірки є призупинення, зупинення дії актів посадових осіб місцевого

самоврядування або їх скасування. Загалом, «підконтрольність» за змістом є дещо ширшою, аніж «підзвітність», оскільки передбачає постійне отримання повної інформації, у той час як підзвітність може застосовуватися окремо від здійснення в повному обсязі функцій контролю [42, с. 24].

У діяльності юридичних служб підконтрольність є одним з ключових аспектів, адже на їх експертній думця базується управлінська діяльність органів місцевого самоврядування. Працівники юридичних служб, враховуючи цей принцип, виходять з того, що органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність перед територіальною громадою, державою, а також юридичними та фізичними особами.

Принцип захисту інтересів відповідної територіальної громади пов’язаний з принципом судового захисту прав місцевого самоврядування. Юридичні служби від імені органів та посадових осіб місцевого самоврядування мають право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядуванню. До позасудових форм захисту інтересів територіальної громади, які використовують ЮС належать: підготовка звернень посадових осіб місцевого самоврядування до відповідних компетентних органів влади тощо [62, с. 95].

На думку В. Борденюка, основне функціональне призначення виконавчих органів рад у механізмі здійснення функцій місцевого самоврядування полягає: в практичному втіленні рішень місцевих рад у життя; у самостійному вирішенні питань місцевого значення, віднесених до їх відання, незалежно від того, чи вони були предметом розгляду відповідних рад чи ні; у здійсненні так званих «делегованих» повноважень органів виконавчої влади. При цьому він не виключає наявності в цих органів функцій управління. Якщо функції органів місцевого самоврядування розкривають їх соціальне призначення в механізмі

здійснення місцевого самоврядування, то функції управління – як саме і у який спосіб органи місцевого самоврядування реалізують свої завдання [6, с. 22].

В свою чергу, О. Сушинський характеризує функції виконавчих органів як основні напрями і види виконавчо-розпорядчої діяльності; делеговану та підконтрольно-реординаційну діяльність; сферу реалізації діяльності, що визначена питаннями місцевого значення; відображення волі та інтересів територіальної громади через відповідну раду [69, с. 139].

Ми вважаємо, що юридична служба має на меті забезпечення правового супроводу діяльності органу місцевого самоврядування. З огляду на це, функції юридичних служб можна визначити як діяльність, спрямовану на досягнення конкретного результату, який безпосередньо відображає реалізацію цілей і вирішення завдань, що постають перед цими органами.

Функції юридичних служб органів місцевого самоврядування О. Слобожан умовно розподілив на загальні та спеціальні. До загальних функцій віднесено:

– профілактику правопорушень шляхом візування документів, участі в договірній роботі, представництва в органах державної влади, судах, правоохоронних органах тощо;

– поновлення порушених прав та законних інтересів органів місцевого самоврядування та територіальної громади шляхом претензійно-позовної роботи; - надання правової допомоги населенню;

– правове виховання (освіта) посадових осіб місцевого самоврядування та представників територіальної громади, пропаганду законодавства.

Спеціальні функції ЮС ОМС включають:

– зміцнення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

– активне використання правових засобів для поліпшення організації роботи, підвищення її ефективності та якості послуг, що надаються органами місцевого самоврядування членам територіальних громад;

– забезпечення правовими засобами збереження комунальної власності, підвищення якості виконання завдань іншими виконавчими органами місцевих рад, зобов’язань за договорами укладеними органами місцевого самоврядування;

– захист прав та законних інтересів органів місцевого самоврядування та територіальної громади [62, с. 70].

Варто зазначити, що робота юридичних служб і їх функціональні обов’язки визначаються особливостями структури управління конкретного органу місцевого самоврядування. Специфічні завдання юридичної служби встановлюються у відповідних Положеннях, затверджених місцевими радами відповідно до статті 54 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Правоохоронна функція – діяльність ЮС, спрямована на забезпечення прав та свобод членів територіальної громади; якості послуг, що надаються органами місцевого самоврядування. ЮС ОМС зобов’язані захищати інтереси територіальної громади (окремих її членів), представницьких органів та інших виконавчих органів в досудовому, судовому та позасудовому порядку. В першу чергу, в порядку адміністративного судочинства – забезпечити баланс інтересів між різними представниками територіальної громади. При розгляді звернень громадян, установ та організацій ЮС ОМС мають виходити з принципу дотримання законності в діяльності представницьких та виконавчих органів та захисту інтересів територіальної громади взагалі, а не окремих її членів [62, с. 71].

Загального керівництва – випливає з того, що саме ЮС є головним організатором правової роботи в органах місцевого самоврядування. В процесі організації правової роботи ЮС ОМС здійснюють загальне керівництво діяльності ради, її виконавчих органів та посадових осіб під час вирішення завдань забезпечення прав та інтересів територіальних громад в тій чи іншій сфері життєдіяльності, забезпечення або відновлення порушених прав місцевого самоврядування, збереження або повернення комунального майна

тощо. Забезпечувальна функція – діяльність ЮС, що безпосередньо спрямована на забезпечення діяльності відповідної ради, виконавчого комітету, постійних комісій та окремих депутатів ради, головних посадових осіб. ЮС ОМС приймають безпосередню участь у підготовці, розгляді та вирішенні питань місцевого значення (способом перевірки та візування проектів рішень, розпоряджень, запитів тощо); надають консультаційно-методичну допомогу правового характеру в забезпеченні ефективної роботи вищезгаданих суб'єктів (доповіді, роз'яснення під час сесійних обговорень та засідань виконкому, комісій ради, аналітичні записки, юридичні висновки) [62, с. 72].

Стабілізуюча функція – діяльність ЮС, яка має на меті захистити інтереси членів територіальної громади від необґрунтованих, радикальних рішень представницького органу та головної посадової особи, що можуть бути прийняті під впливом тієї чи іншої політичної групи, а також в умовах протистояння між представницьким органом та головною посадовою особою. Існуючий сьогодні стан політичної боротьби різних партій, відсутність дієвого механізму контролю за реалізацією повноважень головними посадовими особами може призводити до того, що вирішення ординарної справи набуде політичного характеру. Тому на ЮС ОМС покладається обов'язок підготовки рішень (розпоряджень), що відповідають інтересам громади, з чітким юридичним обґрунтуванням доцільності їх прийняття [62, с. 72].

Виконавча функція – діяльність, що спрямована на реалізацію рішень відповідної ради, виконавчого комітету, розпоряджень головної посадової особи. Під реалізацією потрібно розуміти юридично закріплену та практично складену систему різних форм, методів і відносин, а також конкретну діяльність ЮС ОМС спрямовану на реалізацію приписів шляхом повного використання своїх повноважень. Наприклад, згідно приписів місцевої ради, головної посадової особи ЮС ОМС звертаються до суду з метою захисту інтересів територіальної громади; забезпечують юридичний супровід діяльності інших виконавчих органів місцевої ради тощо [62, с. 73].

Контрольна – полягає в тому, що ЮС виходячи з всеосяжного характеру їх роботи з метою реалізації на практиці принципів місцевого самоврядування та попередження правопорушень здійснюють контроль за дотриманням норм чинного законодавства радою, її виконавчими органами та посадовими особами під час виконання ними своїх повноважень незалежно від виду їх діяльності [62, с. 74].

Функції юридичної служби реалізуються через використання правових, економічних, організаційно-розпорядчих та соціально-психологічних підходів. При оцінці методів роботи юридичних служб органів місцевого самоврядування слід враховувати їх статус і роль у загальній організаційно-управлінській структурі цих органів. Як частина виконавчих органів ради, їх діяльність тісно пов’язана з роботою ради в цілому та її окремих підрозділів; підпорядковуючись безпосередньо голові територіальної громади, здійснюючи юридичний супровід її діяльності та діяльності виконавчих органів ради, юридичні служби мають значний вплив. Особливістю їх роботи є можливість попереднього розгляду та аналізу проектів нормативних актів до їх прийняття та вступу в силу, що дає їм реальну можливість запобігти прийняттю незаконних управлінських рішень.

### 2.3. Аналіз ефективності механізмів управління та організації роботи юридичних служб: світовий досвід

В різних країнах підхід до правового та організаційного забезпечення роботи юридичних служб має свої характерні риси. У деяких державах цей аспект безпосередньо залежить від ролі правової діяльності в суспільстві в цілому.

Наприклад, на території Сполучених Штатів Америки сформовано уявлення про правника як суто захисника інтересів клієнта (держави, громади, підприємства, приватної особи), суспільного реформатора, а також відповідальної перед громадськістю особи. Юридична професія розглядається

як система, що ґрунтується на певній філософії, а її основу закладають певні керівні принципи. До того ж дворівнева правова система США потребує кваліфікованих фахівців, які повинні володіти правовими знаннями, практичними вміннями та навичками його застосування. Соціальна активність правника сягає свого піку, коли він постає не тільки учасником правореалізації, виконавцем волевиявлень, втілених у законодавстві та практиці, а й безпосереднім правотворцем чи каталізатором правотворчості [8, с. 139].

Внаслідок цього в США немає поділу представників юридичної професії на адвокатів, звичайних правників і т. ін. На території цієї держави юрист є юристом, незважаючи на місце своєї трудової діяльності, тобто це представник інтересів клієнта. Так, юридичні служби в США – це фактично спеціально уповноважені підрозділи юристів органів влади, діяльність яких направлено в першу чергу на представлення інтересів відповідних державних відомств. Регулювання та правове забезпечення діяльності юридичних служб в США також має свої особливості. Так, регламент сфери юридичної освіти та практики права в США здійснюється самими правниками (принцип саморегулювання). Верховні суди більшості штатів закріпили у конституційному праві положення про те, що їх повноваження у сфері регулювання діяльності правників – невід'ємна частина судової функції. Таким чином, ще положення судової влади, передбачене конституцією штату, наділяє суди відповідними регулятивними повноваженнями. Їх реалізація, передусім, виявляється у врегулюванні питань ліцензування юридичної практики та дисциплінарної відповідальності правників. Регулювання сфери юридичної освіти, насамперед її змісту та форми, здійснюється спільно із судовою владою, уповноваженими громадськими організаціями правників (зокрема, Американська асоціація юристів) та навчальними закладами, які відносно автономно здійснюють підготовку правників. Відтак, правництво та, зокрема, громадські організації правників здійснюють функцію саморегулювання діяльності правників, водночас забезпечуючи захист правників від політичного контролю з боку штату [8, с. 140].

Отже, організація діяльності юридичних служб у США, по-перше, відбувається незалежно завдяки зусиллям правничих органів самоврядування, а по-друге, ґрунтується на законодавстві кожного штату окремо.

Схожа правова модель юридичної діяльності та організації юридичних служб побудована на сьогоднішній день у Великій Британії. Так, в Англії відсутній будь-який єдиний закон або нормативний акт, який би регулював діяльність юристів та принципи побудови їх організації. Як правило, діяльність всіх англійських юристів об'єднується поняттям «адвокатура». Відмітити варто, що, як й інші установи та інститути англійського права, адвокатура у її нинішньому вигляді формувалась протягом століть і зараз функціонує на ґрунті королівських хартій, окремих парламентських актів, урядових постанов, правил, прийнятих керівними органами адвокатських організацій, судових рішень, традицій та звичаїв. До них, зокрема, можна віднести королівські хартії (1845, 1872, 1903, 1909 та 1954 років), на основі яких сформувалася одна з найбільших та впливових організацій адвокатів – «Юридичне товариство», а також серію парламентських актів. Одночасно приймалися аналогічні акти по Шотландії та Ірландії, а після 1921 року – по Ольстеру, зокрема, акти в галузі кримінального права та правосуддя, в кримінальних справах, акти «Про захист малозабезпечених ув'язнених» 1930 року, «Про юридичну допомогу та консультації» 1949 року, «Закон про правову допомогу» 1974 року, численні постанови, видані на його основі, акти лорда-канцлера, який керує галуззю правосуддя, тощо. При цьому, професія адвоката в Англії є основою практичної юриспруденції. Адвокати обслуговують органи держави, в тому числі й поліцію; виступають обвинувачами від імені держави та приватних осіб в кримінальних справах; викладають в університетах, займають посади міністрів та інших вищих службовців в уряді; призначаються суддями (судді усіх вищих інстанцій є адвокатами з великим досвідом практичної роботи), здійснюють нотаріальні дії, посвідчують угоди, складають договори, заповіти та ін. [39, с. 129].

Адвокатські об’єднання в структурі органів державної влади формують собою юридичні відділи та служби, на які покладається здійснення правової роботи в органах влади, а також представлення їх інтересів. Свої особливості має система правового забезпечення юридичних відділів в органах влади на території сьогоденної Німеччини. Вся юридична діяльність в державі представлена адвокатами. В даний час діяльність адвокатури в Німеччині регулюється спеціальним законодавством, до основних актів якого відносяться: Федеральний закон про адвокатуру від 1959 року та Федеральне положення про оплату послуг адвокатів від 1957 року. Колегії адвокатів в Німеччині утворюються за територіальним принципом і об’єднують адвокатів, приписаних до суду однієї і тієї ж землі. Виконавчим органом колегії є правління, зазвичай складається з семи осіб. Якщо при виборі членів правління не подає більшості голосів за того чи іншого кандидата, вирішальним є не голос голови, а жереб. Всі існуючі в Німеччині колегії адвокатів об’єднані у Федеральну палату адвокатів. Органами управління Палати є Загальні збори її членів і Президія Палати, які беруть участь в законодавчому процесі шляхом внесення пропозицій і рекомендацій до парламенту і займаються проведенням консультацій. З 1994 року в Палаті утворено Статутні збори, що є представницьким органом Палати. У нього входять по представнику від кожної регіональної палати і по представнику від кожної тисячі адвокатів. Завданнями Статутних зборів є регулювання відносин між адвокатами, адвокатами і громадянами, адвокатами і державними органами. Крім того, Статутні збори займаються питаннями підвищення кваліфікації адвокатів, представництвом адвокатури Німеччини перед організаціями інших країн [39, с. 100].

У Польщі правова допомога юридичним особам, зокрема державної форми власності, та органам влади надається правовими радниками. Слід підкреслити, що обов’язки і права правового радника (юрисконсульта) регулюються Законом Республіки Польща «Про правових радників». Відповідно до статей вказаного закону, органами самоврядування правових радників в Польщі є: Загальнопольський з’їзд правових радників, Національна

рада правових радників, Вищий дисциплінарний суд, загальні збори окружної палати правових радників, рада окружної палати правових радників, окружна ревізійна комісія та окружний дисциплінарний суд. Членами цих органів самоврядування можуть бути тільки правові радники. Таким чином, правові радники організовані за принципами професійного самоврядування. Законом «Про правових радників» визначено, що нагляд за діяльністю органів самоврядування правових радників здійснює Міністр юстиції Польщі у визначених обсягах і формах. Законом Польщі «Про правових радників» визначено конкретні принципи здійснення професійної діяльності правовим радником. Метою надання правової допомоги правовими радниками є здійснення законодавчого захисту інтересів суб'єктів. Правовий радник зобов'язаний здійснювати свої обов'язки зі старанністю, що базується на юридичних знаннях, з дотриманням принципів професійної етики. Він зобов'язаний зберегти таємниці, про які дізнався у зв'язку із наданням правової допомоги відповідним суб'єктам [18, с. 166].

Цікавим є досвід країн пострадянського простору щодо організації та правового забезпечення функціонування юридичних служб в органах влади, а також на підприємствах, в установах та організаціях.

В законодавстві Республіки Молдова у нормативному матеріалі не проводиться диференціація термінів щодо виділення змісту юридичної служби органу державної влади чи державного підприємства. В цій країні у законодавчій базі закріплено поняття «юридична служба публічного управління». Визначається, що остання створюється з метою правового забезпечення діяльності організацій, віднесених до сфери публічного управління. Юридична служба здійснює свою діяльність у взаємодії зі структурними підрозділами центрального апарату органів публічного управління, їх територіальними підрозділами. На подібні служби покладається широке коло завдань, а саме: – розробка або участь в розробці проектів законів, а також указів Президента Республіки Молдова, постанов і ордонансів Уряду

Республіки Молдова, інших нормативних актів, що розробляються органом публічного управління; – здійснення правової експертизи проектів наказів, інструкцій, постанов, розпоряджень та інших нормативних актів органу публічного управління; – розробка спільно з іншими структурними підрозділами органів публічного управління пропозицій про внесення змін або про скасування (визнання такими, що втратили силу) наказів та інших нормативних актів органу публічного управління; – підготовка висновків щодо проектів нормативних актів, що надходять до органу публічного управління, тощо [39, с. 110].

На сьогоднішній день в світі існує дві основоположні моделі організації та правового забезпечення роботи юридичних відділів, а саме західна та східна. Перша притаманна країнам англосаксонського права та окремим країнам Європейського Союзу. Як правило, до характерних чинників даної моделі можна віднести:

– складну систему правового регулювання діяльності юридичних відділів, в якій, поряд із загальнонаціональним законодавством, існує законодавство територіальних утворень, наприклад, штатів, земель тощо;

– представлення юридичної професії виключно суб'єктами адвокатської діяльності та іншими віднесеними до неї особами;

– високий рівень професіоналізму та освітніх вимог до представників юридичної професії, зокрема тих, що провадять діяльність із представлення інтересів органів влади;

– підхід до організації юридичних відділів не як звичайних структурних підрозділів, а як угрупування корпоративних юристів, які за договором працюють на відповідний державний орган чи підприємство [39, с. 115].

В свою чергу, друга модель характерна для країн пострадянського простору та має наступні загальні ознаки:

– юридична служба утворюється як самостійний структурний підрозділ, вид якого залежить від обсягу, характеру та складності правової роботи

(управління, відділ, бюро, сектор, група, департамент, головне управління, сектор тощо);

– юридична служба підпорядковується безпосередньо керівникові суб’єкта правової роботи;

– не дозволяється покладення на юридичну службу суб’єкта правової роботи обов’язків, що виходять за межі її компетенції [39, с. 117].

На сьогодні важко однозначно визначити, яка модель є найбільш оптимальною для українських умов. Безсумнівно, досвід пострадянських країн буде найбільш близьким і легшим для впровадження. Крім того, існуючий в Україні підхід до правового забезпечення діяльності юридичних відділів повністю відповідає східній моделі. У зв'язку з цим, організація правової роботи в органах влади України має свої унікальні особливості.

У межах національних реалій, а також з урахуванням історично зумовлених аспектів правової системи, цей підхід має значні переваги. Невиправдане копіювання практик західних країн щодо організації роботи юридичних служб органів місцевого самоврядування може порушити наявний порядок, оскільки в більшості цих країн підхід до юридичної діяльності містить специфічні особливості, зумовлені, перш за все, культурними традиціями та особливостями відповідних регіонів.

# РОЗДІЛ 3
# ПРАКСЕОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ДІЯЛЬНОСТЮ ЮРИДИЧНОЇ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

## 3.1. Підвищення ефективності правових механізмів управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування

Зміцнення нормативно-правового забезпечення шляхом корегування наявних та запровадження нових організаційно-правових засад є одним з головних напрямів удосконалення діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування України. Саме від якості нормативно-правової бази залежить успіх реформування організаційно-функціональної структури юридичних служб та покращення їх кадрового забезпечення [39, с. 94].

Основою цього процесу є аналіз ефективності існуючих правових механізмів управління й створення та вдосконалення нормативно-правового забезпечення як юридичного інструменту для досягнення впорядкованості в системі місцевого самоврядування. Нормативно-правова база виступає організаційно-функціональним відображенням системи місцевого самоврядування, яке виражено юридичними засобами і відповідає її призначенню. При цьому правові норми виконують роль інструменту для моделювання як самої системи місцевого самоврядування, так і її окремих підсистем, а також для регламентації та формалізації їхніх функціонально-організаційних структур.

О. Слобожан запропонував власну класифікацію нормативно-правових актів в сфері місцевого самоврядування за критерієм ступеня впливу на роботу юридичних служб:

1. Законодавство, що визначає засади та регулює суспільні відносини в сфері місцевого самоврядування. До цієї групи ми відносимо Конституцію

України, Європейську хартію місцевого самоврядування, Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування» тощо. Це так звана група першого ступеню (загального) впливу. Її особливістю є те, що внесення змін (удосконалення) до законодавчих актів цієї групи є дуже тривалим та складним процесом.

2. Нормативно-правові акти, що визначають засади організації правової роботи в місцевому самоврядуванні та регламентують діяльність юридичних служб; здійснюють безпосередній вплив на процес формування та організації роботи юридичних служб органів місцевого самоврядування всіх рівнів. В цій групі, ми виділяємо дві підгрупи за критерієм суб'єкту прийняття актів: підзаконні нормативно-правові акти прийняті органами державної влади, що мають рекомендаційний характер для органів місцевого самоврядування; акти прийняті в системі місцевого самоврядування.

3. Нормативно-правова база, яку використовують у своїй діяльності ЮС ОМС. До складу цієї групи, опосередкованого впливу, відносяться галузеві нормативно-правові акти (у вигляді кодексів, законів, інших нормативних актів) за сферами суспільних відносин, що регулюються цивільним, трудовим, земельним, фінансовим законодавством тощо [62, с. 132].

На основі наведеної класифікації визначаємо такі ключові компоненти нормативно-правового забезпечення діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування, які потребують удосконалення: законодавчі акти у сфері місцевого самоврядування, а також інші нормативні документи, що відображають особливості надання публічних (адміністративних) послуг і виконання адміністративних процедур; нормативно-правові акти, які встановлюють порядок створення та організаційні аспекти функціонування юридичних служб; державні стандарти, що регулюють діловодство та юридичне документальне забезпечення; нормативні акти, які визначають правові аспекти трудових відносин у сфері місцевого самоврядування.

Досліджуючи особливості роботи юридичних служб в органах охорони здоров'я, П. Лівак, І. Степанов дійшли висновку, що діяльність останніх

можливо удосконалити виключно за рахунок розвитку нормативної бази, яка регламентує їх функціонування. Для цього є необхідним проведення наступних законодавчих перетворень, а саме: надання нормативно-правового визначення поняттю «правова робота»; визначення у типових положеннях про юридичні служби чіткого переліку вимог до їх організації; встановлення на законодавчому рівні обов'язку щодо дотримання вимоги затверджувати окремі положення про юридичні служби всіма без виключення державними організаціями та органами; визначення на нормативному рівні можливостей заміщувати роботу юридичних служб діяльністю найманих юристів [45, с. 26].

Свої думки з приводу удосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує діяльність юридичних служб, також пропонували С.Домбровський та Л. Тараненко. На думку вчених, існуюча сьогодні система забезпечення організації та діяльності юридичної служби в Україні потребує удосконалення у розрізі розвитку нормативної бази. Суттєвим зрушенням у цьому напряму може бути прийняття спеціального закону про цю службу з урахуванням чинного законодавства. Таким законом в Україні, можливо, будуть вирішені питання про встановлення належної оплати праці і матеріального стимулювання, створення належних умов для правової роботи, для належного виконання службових обов'язків юрисконсультами, про підпорядкування, вирішення проблеми професійної діяльності, дотримання професійної етики, посилення дисциплінарної відповідальності, щодо заборони покладання на юрисконсульта виконання обов'язків, які не входять у коло його обов'язків, щоб під час та у зв'язку з виконанням професійних дій перебував під захистом закону, подібно до судді чи прокурора. Необхідно також для юрисконсультів передбачити обов'язкове страхування від цивільної відповідальності за шкоду, завдану ними під час виконання професійної діяльності, обов'язкового проходження стажування, підпорядкування юрисконсультів єдиному органу держави, створення відповідного органу самоврядування юрисконсультів тощо [18, с. 172].

Ще одним способом підвищення ефективності правового регулювання є розробка та затвердження Типового положення про юридичну службу органу місцевого самоврядування. Типове положення можна охарактеризувати як документ дорадчого характеру, що містить типові положення. Воно не є обов'язковим для виконання, а виконує роль орієнтиру або стандарту. Важливо підкреслити, що Типове положення не спрямоване на уніфікацію діяльності юридичних служб, а буде слугувати базовим зразком, на основі якого органи місцевого самоврядування зможуть створювати власні внутрішні положення.

У ньому слід передбачити положення, які визначають критерії створення юридичних служб різних організаційних рівнів у межах місцевого самоврядування (департаментів, управлінь, відділів, секторів), а також їхній статус у забезпеченні верховенства права у системі місцевого самоврядування. У документі мають бути закріплені завдання, функції, напрями, форми та методи діяльності, а також чітко визначені повноваження у сфері координації, регулювання та контролю.

На нашу думку, розробка та імплементація такого Модельного положення сприятиме зниженню рівня суб'єктивного підходу в правовому регулюванні діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування.

Окрім того, окремого правового регулювання потребує механізм розподілу претензійно-правової роботи між виконавчими органами місцевих рад та процес обміну інформацією між ними. Так, претензійно-позовна робота є одним з ключових напрямків роботи юридичних служб органів місцевого самоврядування, адже вона направлена на поповнення бюджету територіальної громади, захист інтересів громади.

Тому, проаналізувавши Положенням про Департамент правового забезпечення Запорізької міської ради, нами було розроблено Порядок взаємодії виконавчих органів, комунальних підприємств, установ, закладів та організацій Запорізької міської ради з питань ведення судової-претензійної роботи, що викладено у Додатку А.

Вказаний Порядок визначає засади взаємодії виконавчих органів, комунальних підприємств, установ, закладів та організацій Запорізької міської ради з питань ведення судової роботи. Ведення судової роботи виконавчими органами, комунальними підприємствами, установами, закладами та організаціями Запорізької міської ради, у тому числі забезпечення представництва відповідних юридичних осіб у судах, здійснюються ними самостійно. Комунальні підприємства, установи, заклади та організації Запорізької міської ради погоджують ведення судової роботи із відповідним уповноваженим виконавчим органом, якому вони підпорядковані. Департамент правового забезпечення Запорізької міської ради відповідно до покладених на нього завдань здійснює представництво Запорізької міської ради, її виконавчого комітету та міського голови у судах. За окремим дорученням може здійснювати представництво секретаря міської ради. За необхідності за зверненням виконавчого органу, комунального підприємства, установи, закладу, організації Департамент правового забезпечення Запорізької міської ради надає методичну допомогу з питань представництва у суді.

Тож, з огляду на вищевикладене можемо зазначити, що удосконалення правових механізмів управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування слід почити з забезпечення їх відповідними інструктивно-методичними матеріалами та інструментами для ефективної роботи в органах місцевого самоврядування. Це можливо реалізувати через оновлення та вдосконалення нормативно-правових актів місцевого самоврядування, таких як статути, регламенти рад і їх виконавчих комітетів, рішення щодо структури виконавчих органів, загальної чисельності апарату, а також розпорядчі документи, положення та інструкції, що регулюють правову діяльність і функціонування юридичних служб. У цих документах доцільно передбачити показники оцінки ефективності роботи юридичних служб, а також закріпити за ними функції координації та наскрізного контролю в сфері організації правової діяльності. На основі цього пропонується вдосконалювати

нормативно-правове забезпечення юридичних служб органів місцевого самоврядування шляхом впровадження комплексу відповідних заходів.

### 3.2. Перспективи покращення ефективності організаційних механізмів управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування

Аналіз ефективності існуючих організаційних механізмів управління юридичними службами органів місцевого самоврядування, шляхом дослідження наукових джерел, вивчення положень актуального законодавства України та практичного досвіду окремих юридичних служб органів місцевого самоврядування, вказує на наявність значної кількості проблем організаційного характеру.

В юридичній науці, як слушно відзначає Л. Коваль, виділяють три основні випадки використання терміну «організація». По-перше, словом «організація» можуть називатися державні, громадські, самоврядні органи, утворені для виконання будь-яких функцій державного або громадського характеру. По-друге, термін «організація» може означати певну діяльність, що включає розподіл функцій, повноважень, обов’язків, налагодження сталих зв’язків, координацію, тощо. Нарешті організація – це явище, фактор, а відповідно, поняття і категорія, протилежні дезорганізації, невпорядкованості, невизначеності, хаосу [25, с. 19].

Загалом, як доводить Т. В. Терещенко, змістове визначення організації зводиться до трьох основних розумінь, а саме: по-перше, організація розглядається як процес, за допомогою якого створюють і зберігають структуру системи; по-друге, організацію прийнято розуміти як систему, сукупність взаємовідносин, видів діяльності, прав та обов’язків, ролей, що формуються в процесі спільної праці; по-третє, організація – це група осіб зі спільними цілями, оскільки прагнення до спільної мети обумовлює виникнення певних процесів, поєднання цих процесів у систему. Ключовими складовими будь-якої

організації, продовжує вчений, є люди, що входять в конкретну організацію, завдання, для вирішення яких організація існує, і управління, яке формує, мобілізує і приводить в рух потенціал організації для вирішення поставлених перед нею завдань [70, с. 258].

Спираючись на це розуміння складових організації, Т. В. Терещенко доводить, що її можна визначити як систематизоване, свідоме об'єднання людей, що спільно діють для досягнення певних цілей. Якщо існують усталені межі організації та визначено її місце в суспільстві, то організація приймає форму громадського утворення і виступає у вигляді соціального інституту. Такими організаціями є приватні та державні фірми, державні установи, громадські об'єднання, установи культури, освіти. Якщо ж організація не інституційована, то в цьому випадку мова йде про організацію як процес [70, с. 259].

Отже, організація полягає в упорядкуванні та систематизації певної сукупності елементів у цілісну систему. Таким чином, організаційні механізми управління діяльністю юридичної служби включають: кадрове забезпечення, матеріально-технічне та фінансове забезпечення, інформаційну підтримку, а також систему ухвалення управлінських рішень.

Досить змістовно до визначення сутності кадрового забезпечення підходить Т. Кагановська. Вчена вказує, що сутність кадрового забезпечення в державі полягає у діяльності уповноважених суб'єктів щодо реалізації кадрової політики держави з метою забезпечення функціонування державного управління соціальними, технічними, біологічними об'єктами, яке здійснюється в умовах ринкової економіки з урахуванням демократичних засад побудови нашої держави з пріоритетним забезпеченням прав, свобод та законних інтересів особи, шляхом наповнення організаційних структур системи державного управління відповідними за професією та кваліфікацією кадрами, створення у них мотивації до ефективної праці, організації їх ефективного використання, професійного та соціального розвитку, досягнення

раціонального ступеня мобільності персоналу, а також їх соціального захисту [24, с. 219].

В. О. Зозуля відзначає, що до функцій кадрового забезпечення, які найбільш повно відповідають сучасним умовам суспільного розвитку, слід віднести такі:

– розробка планів роботи із кадрами, визначення щорічних потреб у кадрах для державних органів, формування замовлення на підготовку майбутніх державних службовців, підвищення кваліфікації державних службовців;

– аналіз кадрового складу державних органів; розробка та впровадження дієвої системи формування кадрового резерву у відповідності до щорічних потреб, контроль за відповідністю кандидатів встановленим вимогам;

– залучення кваліфікованих кадрів шляхом систематичного оновлення системи відбору та запровадження інноваційних технологій;

– забезпечення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів; оцінювання результатів діяльності державних службовців;

– здійснення соціального захисту службовців; розроблення систем вдосконалення відбору, розстановки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, соціального захисту державних службовців;

– розроблення систем відбору кадрів у відповідності до вимог сьогодення;

– розроблення систем заохочень (мотивацій) як необхідної складової їх ефективної діяльності;

– підвищення авторитетності державної служби шляхом проведення профорієнтаційних заходів серед населення держави [23, с. 78].

Для покращення кадрового забезпечення юридичних служб органів місцевого самоврядування, на нашу думку, слід організувати систему професійного розвитку спеціалістів, що включатиме регулярне підвищення кваліфікації працівників із урахуванням актуальних змін у законодавстві та сучасних методів правової роботи. Важливо також створити

конкурентоспроможні умови праці, забезпечивши належний рівень заробітної плати, соціальні гарантії та перспективи професійного зростання. Для підвищення мотивації працівників варто розробити систему заохочень, зокрема преміювання за досягнення, визнання професійних успіхів і створення можливостей для кар'єрного росту.

Відповідно, наступним слід розглянути питання удосконалення матеріально-технічного та фінансового забезпечення юридичних служб органів місцевого самоврядування.

З економічної точки зору основними завданнями матеріально-технічного забезпечення є:

– своєчасне й повне задоволення потреби підприємства у матеріально-технічних ресурсах;

– визначення перспективної та поточної потреби в матеріалах, сировині й обладнанні;

– розроблення матеріальних балансів;

– вибір постачальників та підтримка з ними зв'язків;

– забезпечення високої якості ресурсів, що поставляються;

– мінімізація витрат на придбання, доставку й зберігання товарно-матеріальних цінностей;

– визначення оптимальних термінів поставки і розмірів транспортних партій матеріальних ресурсів, що придбаються;

– визначення оптимального рівня запасів матеріально-технічних ресурсів і т.д. [39, с. 165].

Розглядаючи питання фінансового забезпечення, слід вказати точку зору І. Козія, який доводить, що з економічної точки зору під вказаним поняттям слід розуміти формування та використання фінансових ресурсів підприємств за допомогою оптимізації співвідношення всіх його форм, що дає змогу створити такі обсяги фінансових ресурсів господарської діяльності, від яких підприємство мало б змогу не тільки функціонувати беззбитково, а й

підвищувати ефективність діяльності та зміцнювати економіку країни загалом [26, с. 228].

Звичайно, сьогодні питання матеріально-технічного та фінансового забезпечення діяльності будь-якого органу чи підрозділу залишається актуальним і важливим. Це безумовно пов'язано зі складною соціально-економічною ситуацією в країні. Однак, існує нагальна потреба у перегляді рівня заробітної плати молодих спеціалістів. Адже після закінчення вищих навчальних закладів їхня оплата праці не дозволяє забезпечити гідний рівень життя, що, у свою чергу, відштовхує їх від роботи в даній сфері. А також, необхідно звернути увагу на забезпечення юридичних служб матеріальними ресурсами, оскільки часто їх обладнання не дає змоги навіть нормально використовувати Інтернет, що обмежує ефективність їх роботи.

Тож, іншим важливим аспектом, який потребує уваги, є інформаційне забезпечення роботи юридичних служб.

Так, на переконання Г. Купалової, інформаційне забезпечення – це система одержання, оцінки, зберігання та переробки даних, створена з метою вироблення управлінських рішень. Це стосується різних видів діяльності, наприклад, виробничої і збутової, сервісного обслуговування, включаючи підвищення технологічності виробництва, якості вироблюваної продукції, зниження її собівартості, рекламу, інформацію про асортимент продукції, ціни, форми організації сервісу тощо. Отже, інформаційне забезпечення є важливим етапом та необхідною умовою організації і проведення економічного аналізу. Це пояснюється тим, що від складу, змісту, якості вихідних даних залежать ефективність аналітичного дослідження, об'єктивність і дієвість його результатів. Інформаційне забезпечення економічного аналізу – це створення бази даних, комплексу інформаційних засобів, необхідних для дослідження господарської діяльності та вирішення завдань управління [41, с. 130].

Ю. Корнєв у своєму науковому дослідженні запропонував визначити наступні найбільш важливі характеристики поняття «інформаційне забезпечення»:

– інформаційне забезпечення є функціональним комплексом, що забезпечує органічну взаємодію технічних засобів, методів і технологій роботи з інформацією;

– інформаційне забезпечення – це сукупність інформаційних ресурсів, засобів, методів і технологій, яка сприяє ефективній реалізації процесу управління;

– інформаційне забезпечення є інструментом, що генерує інформацію, яка складається з важливих даних та не дає відволікатись керівникам на зайву та громіздку інформацію;

– інформаційне забезпечення – це безперервний процес постійного забезпечення можливості збирання, пошуку, групування, аналізу, зберігання та поширення інформації серед працівників правоохоронних органів;

– інформаційне забезпечення є інструментом, що забезпечує надходження інформації про стан та параметри функціонування певних об’єктів управління;

– інформаційне забезпечення – це управлінська технологія, оскільки відображає інформацію щодо стану керованого об’єкта і є основою для прийняття управлінських рішень;

– інформаційне забезпечення – специфічний вид професійної діяльності, оскільки враховує інформаційні потреби різних суб’єктів;

– інформаційне забезпечення є складовою системи та процесу управління, виражаючи на міжсуб’єктивному рівні відносини [28, с. 21].

Тож, у сучасних умовах інформаційне забезпечення є однією з основних і необхідних складових для ефективного функціонування юридичних служб органів місцевого самоврядування. Адже повнота, актуальність і своєчасність отриманої інформації безпосередньо впливають на швидкість і якість ухвалення управлінських рішень, а отже, і на загальну ефективність роботи юридичної служби. Для вдосконалення інформаційного забезпечення юридичних служб слід зосередитися на покращенні науково-методичної підтримки, удосконаленні законодавчої та локальної нормативно-правової бази та

забезпеченні оперативного та якісного доступу працівників до баз даних, інформаційних ресурсів і нормативних актів.

Разом з тим, ще одним проблемним аспектом є вдосконалення системи розробки та прийняття управлінських рішень.

Ключовими вимогами до управлінських рішень є такі:

– перша вимога зобов'язує керівників дотримуватися чинного законодавства і затверджених засновниками (акціонерами) положень статутних документів компанії;

– друга вимога може бути виконана за чіткого розподілу функцій управління за допомогою розробки посадових інструкцій для конкретної посади і конкретного підрозділу;

– третя вимога реалізується за умови зазначення в тексті рішення ясної і зрозумілої мети, заради якої розробляється і реалізується управлінське рішення, а також переліку конкретних виконавців з необхідними відомостями про них, такими як найменування підрозділу, посади тощо;

– четверта вимога стосується організаційно-правового боку оформлення управлінського рішення. Основні форми управлінського рішення (наказ, розпорядження, акт та ін.) складаються й заповнюються відповідно до загальних вимог до документів і служб забезпечення документації;

– п'ята вимога ґрунтується на тому, що найбільшим запитом користуються очікувані і своєчасні рішення. Ті, що надійшли або розроблені зарано, можуть загубитися або стати помилковими, зважаючи на зміну обставин;

– шоста вимога має технічний характер. Іноді керівники забувають про аналогічні попередні управлінського рішення. Нове рішення може вступити в конфлікт зі старим;

– сьома вимога стосується технологічного опрацювання управлінського рішення. Кожне рішення повинне мати реальну можливість здійснення і певну корисність. Для досягнення цього керівник може

скористатися послугами відповідних фахівців своєї компанії або консультаційних фірм;

– восьма вимога припускає реалізацію зворотного зв’язку в ланцюзі розробки або реалізації рішення;

– дев’ята вимога полягає у тому, що реалізація будь-якого управлінського рішення може мати негативні наслідки. Це пояснюється складністю соціальної системи, в якій працює керівник;

– десята вимога стосується активізації діяльності персоналу, який розроблятиме або реалізовуватиме управлінське рішення [9, с. 57].

Отже, розробка та прийняття управлінських рішень є невід’ємною частиною організації роботи юридичних служб. Від їхньої якості залежить ефективність діяльності підрозділу. На нашу думку, покращення управлінських рішень можна досягти через такі заходи: професійну підготовку та перепідготовку керівників юридичних служб; розробку і вдосконалення науково-методичної підтримки для керівників; підвищення якості психологічної підготовки управлінців, що сприятиме поліпшенню рівня комунікації в колективі. Крім того, варто зазначити, що удосконалення організаційних механізмів управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування повинно відбуватись у тісному зв'язку з покращенням відповідного законодавства. Лише за таких умов можна здійснити ефективні зміни в досліджуваній сфері суспільних відносин.

# ВИСНОВКИ

Забезпечення ефективності механізмів управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування є ключовим аспектом забезпечення принципів законності та верховенства права в системі місцевого самоврядування. Адже саме юридичні служби відіграють ключову роль у зміцненні законності, попередженні правопорушень та забезпеченні якісного правового супроводу управлінських процесів.

Стан наукової розробки окресленою проблематики свідчить, що наука публічного управління приділяє недостатньо уваги питанням управління та забезпечення діяльності юридичних підрозділів місцевого самоврядування, зазвичай вивчалися лише окремі аспекти роботи юридичних служб, здебільшого з точки зору юридичних дисциплін і економічних підходів, але цього не вистачає для всебічного наукового обґрунтування їх діяльності в умовах сучасного розвитку місцевого самоврядування. З точки зору публічного управління, наукові роботи не охоплюють в повній мірі питання управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування.

У роботі особлива увага приділена визначенню ключових термінів, таких як «механізм публічного управління», «система місцевого самоврядування», «юридична служба органу місцевого самоврядування». Аналіз різних наукових підходів дозволив чітко визначити, що головним завданням юридичної служби в системі місцевого самоврядування є організація правової роботи, яка забезпечує правильне застосування законодавчих актів, суворе дотримання вимог правових норм і запобігання їх порушенням посадовими особами при виконанні своїх обов’язків.

Принципи та методи дослідження ефективності механізмів управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування, шо використані в роботі, допомогли комплексно підійти до вивчення даного питання й зробити окремі висновки по кожному з них. У результаті застосування загальнонаукових й специфічних методів дослідження, стало

можливим досягти комплексного розуміння того, як організовані механізми управління юридичними службами органів місцевого самоврядування, які чинники впливають на їх ефективність та які можливості для їх удосконалення. Такий підхід дозволяє сформулювати рекомендації для подальших досліджень у цій сфері.

Дослідження місця та ролі юридичних служб в системі місцевого самоврядування, разом з висвітленням сутності та форм діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування, виявило, що юридична служба, незалежно від її організаційно-правового статусу, є однією з ключових структур системи місцевого самоврядування, без якої неможливо забезпечити ефективну діяльність органів місцевого самоврядування. Функції юридичної служби реалізуються через використання правових, економічних, організаційно-розпорядчих та соціально-психологічних підходів. Як частина виконавчих органів ради, їх діяльність тісно пов’язана з роботою ради в цілому та її окремих підрозділів, вони безпосередньо підзвітні голові територіальної громади, забезпечуючи правовий супровід її роботи та функціонування виконавчих органів ради, а отже юридичні служби мають значний вплив.

Аналіз зарубіжного досвіду управління та організації роботи юридичних служб показав, що невиправдане копіювання практик західних країн щодо організації роботи юридичних служб органів місцевого самоврядування може порушити наявний національний порядок, оскільки в більшості цих країн підхід до юридичної діяльності містить специфічні особливості, зумовлені, перш за все, культурними традиціями та особливостями відповідних регіонів.

Разом з тим, визначено, що підвищення ефективності правових механізмів управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування слід почати з забезпечення їх відповідними інструктивно-методичними матеріалами та інструментами для ефективної роботи в органах місцевого самоврядування. Це можливо реалізувати через оновлення та вдосконалення нормативно-правових актів місцевого самоврядування, таких як статути, регламенти рад і їх виконавчих комітетів, рішення щодо структури виконавчих

органів, загальної чисельності апарату, а також розпорядчі документи, положення та інструкції, що регулюють правову діяльність і функціонування юридичних служб.

Окрім того, перспективи покращення ефективності організаційних механізмів управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування існують та мають хороші шанси на їх реалізацію. Основними напрямками змін визначено: покращення кадрового забезпечення, удосконалення матеріально-технічного та фінансового забезпечення, інформаційне забезпечення роботи спеціалістів та вдосконалення системи розробки та прийняття управлінських рішень.

Таким чином, мета дослідження була досягнута в роботі шляхом розв’язання завдань роботи й дослідженні ефективності механізмів управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування та розробці рекомендацій щодо напрямків удосконалення таких механізмів.

Гіпотеза дослідження, що полягає в покращенні існуючої системи механізмів управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування можливо за рахунок застосування різноманітних факторів впливу, як правових, так й організаційних, підтвердилась шляхом доведення ефективності правових та організаційних механізмів управління діяльністю юридичної служби.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : монографія / за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, В. Д. Полтавець. Київ : Атіка, 2007. 864 с.

2. Бакуменко В. Д., Сурмін І. В. Пріоритетні напрями реформування місцевого самоврядування в Україні: оцінка ситуації та забезпечення трансформації. *Актуальні проблеми державного управління та місцевого самоврядування :* зб. наук. пр. Дніпропетровськ, 2005. С. 225-234.

3. Барський В. Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2006. 221 с.

*4.* Бережний Я. В., Слобожан О. В. Інструменти стратегічного планування в роботі юридичних служб органів місцевого самоврядування. *Інвестиції: практика та досвід. 2010. № 20. С. 94-97.*

5. Білик О. І., Лукашевська У. Т. Сутність, значення та розвиток публічного механізму. *Економіка і суспільство. 2017. № 12. С. 177-180.*

6. Борденюк В. Концептуальні основи співвідношення функцій місцевого самоврядування та його органів з функціями держави. *Право України. 2003. № 11. С. 19–23.*

7. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Юрид. думка, 2007. 992 с.

8. Войнаровський М. М. Зарубіжний досвід управління юридичними службами та його застосування в Україні. *Університетські наукові записки. 2010. № 3 (35). С. 135–141.*

9. Гаркуша Н. М., Цуканова О. В., Горошанська О. О. Моделі і методи прийняття рішень в аналізі та аудиті: навч. посіб. Київ: Знання, 2011. 591 с.

10. Горбунова Л. М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 240 с.

11. Горевий В. І. Організація юридичної служби на підприємстві : навч.

посіб. Суми : ВТД «Універ. кн.», 2008. 319 с.

12. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / за ред. Я. Ю. Кондратьєва. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 464 с.

13. Державне управління : словник-довідник / уклад. В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко, І. К. Варзар та ін. ; за заг. ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. Київ : УАДУ, 2012. 228 с.

14. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / заг. ред. В. Б. Авер'янов. Київ : Факт, 2003. 384 с.

15. Долгополов А. М. Організація юридичної служби на підприємствах : конспект лекцій. Київ : МАУП, 2000. 72 с.

16. Домбровський С. Ф. Новели у законодавстві про юридичну службу міністерств та інших органів виконавчої влади. *Університетські наукові записки. 2009. №1. С. 165-170.*

17. Домбровський С. Ф. Організація правової роботи та юридичного обслуговування підприємств, установ та організацій : навч. посіб. для вузів. Харків : Консум, 2005. 396 с.

18. Домбровський С. Ф., Тараненко Л. С. Правове забезпечення організації та діяльності юридичної служби в Україні та Польщі: порівняльно-правові аспекти. *Університетські наукові записки. 2016. № 57. С. 164–174.*

19. Економічна енциклопедія / за ред. С. В. Мочерний. Київ: Академія, 2001. Т. 2. 508 с.

20. Енциклопедія державного управління / редкол. : О. Ю. Амосов, О. С. Ігнатенко, А. О. Кузнецова та ін. Харків : ХарРІ НАДУ «Магістр», 2011. Т. 5. 408 с.

21. Єремеєв Д. В. Деякі питання визначення системи та функцій підрозділів юридичної служби органів внутрішніх справ. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2005. №30. С. 203-207.*

22. Єремеєв Д. В. Організаційно-правові засади діяльності підрозділів юридичної служби органів внутрішніх справ України : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2007. 20 с.

23. Зозуля В. О. Ефективне кадрове забезпечення складова демократичного врядування. *Державно-управлінські студії. 2017. № 2. С. 73-79.*

24. Кагановська Т. Є. Сутність та завдання кадрового забезпечення як засобу сприяння функціонуванню держави та її органів. *Форум права. 2008. № 1. С. 215–220.*

25. Коваленко А. А. Теорія і практика місцевого самоврядування в Україні : монографія. – Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. 464 с.

26. Козій І. С. Місце і значення фінансового забезпечення в структурі фінансового механізму. *Науковий вісник НЛТУ України. 2008. №18.9. С. 223–229.*

27. Конституція України : Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text. (дата звернення: 23.11.2024).

28. Корнєєв Ю. О. Інформаційне забезпечення розвитку підприємницької діяльності. *Вісник НАН України. 2008. № 5. С. 24–31.*

29. Коростей В. Юридична служба в умовах ринку. *Право України. 2002. № 12. С. 46–48.*

30. Костюченко О. Є. Визначення поняття «правове забезпечення». *Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України. 2015. № 1 (68). С. 11–16.*

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

32. Кравець О.О. Компетенційні повноваження юридичної служби в органах місцевого самоврядування. *Судова апеляція. 2016. № 3. С. 29-45.*

33. Кравець О.О. Правовий статус юридичної служби органу місцевого самоврядування в Україні: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02 / Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна. Харків, 2017. 218 с.

34. Кравець О.О. Роль юридичної служби в організації та здійсненні міжнародного та міжмуніципального співробітництва органу місцевого

самоврядування. *Держава і право. 2016. № 73. С. 197-223.*

35. Кравченко В. В., Пітцик М. В. Муніципальне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2003. 185 с.

36. Кривко О. О. Матеріально-технічне та фінансове забезпечення діяльності юридичних відділів. *Юридична наука України: історія, сучасність, майбутнє* : міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 1–2 листоп. 2019 р. Харків : Східноукр. наук. юрид. орг., 2019. С. 78–80.

37. Кривко О. О. Напрямки удосконалення організаційних засад діяльності юридичних відділів. *Наше право. 2017. № 2. С. 208–213.*

38. Кривко О. О. Сутність та особливості адміністративних процедур в діяльності юридичних відділів. *Запорізькі правові читання*: матеріали щорічної міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 19–20 травня 2020 року / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя: ЗНУ, 2020. С. 301–302.

39. Кривко О.О. Адміністративно-правове забезпечення діяльності юридичних відділів в Україні : дисертація ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2020. 219 с.

40. Куйбіда В. С. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія. Київ : МАУП, 2003. 571 с.

41. Купалова Г. І. Теорія економічного аналізу: навч. посіб. Київ: Знання, 2008. 639 с.

42. Лазор О. Д. Основи місцевого самоврядування : навч. посіб. Київ : Центр навч. л-ри, 2003. 432 с.

43. Лазор О. Д. Служба в органах місцевого самоврядування : науково-практичний коментар : навч. посіб. Київ : Дакор, 2007. 424 с.

44. Литвиненко І. Л. Діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню конституційних прав та свобод людини і громадянина : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Київ. нац. ун-т ім. Т. Г. Шевченка. Київ, 2003. 240 с.

45. Лівак П. Є., Степанова І. О. Правове регулювання діяльності юридичних служб закладів та органів охорони здоров’я в умовах стратегічних і

концептуальних реформ. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2014. № 11. С. 23–26.*

46. Муніципальне право України : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фріцького. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 592 с.

47. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни «Публічне управління»: навчальний посібник / за ред. О.Ю. Оболенський, С.О. Борисевич, С.М. Коник. Київ : НАДУ, 2018. 76 с.

48. Організація правової роботи в органах державної податкової служби України: теорія, методологія, практика / редкол. : Ф. О. Ярошенко, С. Д. Бушуєв, Г. Г. Забарний та ін. Ірпінь : БВ, 2004. 438 с.

49. Основи місцевого самоврядування в Україні : конспект лекцій / уклад. О. С. Ігнатенко, А. М. Ткаченко. Київ : НАДУ, 2014. 80 с.

50. Палагута, С. С. Особливості інформаційного забезпечення управління підприємств і організацій. *Глобальні та національні проблеми економіки. 2017. № 16. С. 418–421.*

*51.* Плющ Р. М. Теоретичні підходи до моделей організацій в системі місцевого самоврядування сучасної держави. *Економіка та держава. 2009. №11. С. 187–189.*

52. Приходченко Л. Л. Організаційно-правовий механізм забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади. *Теорія та практика державного управління. 2009. № 1. С. 59-65.*

53. Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України №1040 від 26.11.2008 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1040-2008-%D0%BF#Text. (дата звернення: 16.11.2024).

54. Про затвердження Положення про департамент правового забезпечення Запорізької міської ради : рішення Запорізької міської ради №31 від 25.03.2020 р. URL : https://zp.gov.ua/uk/sessions/98/resolution/40571. (дата звернення: 21.11.2024).

55. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України №280/97-ВР

від 21.05.1997 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text. (дата звернення: 14.11.2024).

56. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України №2493-III від 07.06.2001 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text. (дата звернення: 16.11.2024).

57. Радченко О. В. Родові ознаки категорії «механізм» в соціальних науках. *Публічне управління : теорія та практика. 2013. № 3(15). С. 19–25.*

58. Слобожан О. В. Загальна характеристика діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування в Україні. *Демократичне врядування. 2010. № 5. С. 35-41.*

59. Слобожан О. В. Історія становлення юридичної служби в органах місцевого самоврядування України. *Теорія та практика державного управління. 2010. № 1 (28). С. 241–253.*

60. Слобожан О. В. Удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування. *Державне управління: удосконалення та розвиток. 2012. № 4. С. 4-10.*

61. Слобожан О. В. Унормування адміністративних процедур як напрям удосконалення правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. *Аспекти публічного управління. 2014. № 11-12. С. 64-71.*

62. Слобожан О.В. Формування та організація діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування України: дис. … канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2012. 259 с.

63. Соловйов В. М. До питання забезпечення законності в державному управлінні України. *Науковий часопис. 2005. № 1–2 (13–14). С. 263–267.*

64. Соляннік К. Є. Виконавчі органи місцевих рад: правовий статус і організація роботи : монографія. Харків : Крок, 2004. 255 с.

65. Соляннік К. Є. Організація та діяльність виконавчих органів місцевих рад в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2002. 209 с.

66. Соляннік К. Є. Проблеми правового регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад. *Проблеми законності* : міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. Харків, 2006. С. 17–23.

67. Строченко Н. І., Коблянська І. І. Планування і контроль на підприємстві: навчальний посібник для студентів економічного напряму підготовки денної та заочної форм навчання освітньо-кваліфікаційного рівня «Бакалавр». Суми: СНАУ, 2015. 272 с.

68. Сухінін Д. В. Муніципальні послуги в системі публічних послуг. *Актуальні проблеми державного управління. 2005. № 3 (21). С. 258–265.*

69. Сушинський О. І. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів : монографія. Львів : ПТВФ «Афіша», 2003. 167 с.

70. Терещенко Т. В. Теорія організації : навчальний посібник. Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2015. 336 с.

71. Трофімова Л. В. Організаційно-правове забезпечення діяльності юридичних підрозділів органів державної податкової служби України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Академія державної податкової служби України. Ірпінь, 2003. 22 с.

72. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління. *Демократичне врядування: наук. вісн. 2008. Вип. 1. С. 45-49.*

# ДОДАТКИ

**Додаток А**

## Порядок
## взаємодії виконавчих органів, комунальних підприємств, установ, закладів та організацій Запорізької міської ради з питань ведення судової-претензійної роботи

1. **Загальні положення**

1.1. Порядок взаємодії виконавчих органів, комунальних підприємств, установ, закладів та організацій Запорізької міської ради з питань ведення судової-претензійної роботи (далі Порядок) визначає засади взаємодії виконавчих органів, комунальних підприємств, установ, закладів та організацій Запорізької міської ради з питань ведення судової роботи.

1.2. Ведення судової роботи виконавчими органами, комунальними підприємствами, установами, закладами та організаціями Запорізької міської ради, у тому числі забезпечення представництва відповідних юридичних осіб у судах, здійснюються ними самостійно. Комунальні підприємства, установи, заклади та організації Запорізької міської ради погоджують ведення судової роботи із відповідним уповноваженим виконавчим органом, якому вони підпорядковані.

1.3. Департамент правового забезпечення Запорізької міської ради відповідно до покладених на нього завдань здійснює представництво Запорізької міської ради, її виконавчого комітету та міського голови у судах. За окремим дорученням може здійснювати представництво секретаря міської ради.

1.4. За необхідності за зверненням виконавчого органу, комунального підприємства, установи, закладу, організації департамент правового

забезпечення Запорізької міської ради надає методичну допомогу з питань представництва у суді.

**2. Ведення судової-претензійної роботи**

2.1. Організація ведення судово-претензійної роботи виконавчими органами, комунальними підприємствами, установами, закладами та організаціями Запорізької міської ради забезпечується їх керівником. Організація ведення судово-претензійної роботи у департаменті правового забезпечення Запорізької міської ради забезпечується директором департаменту.

2.2. Безпосереднє супроводження справ у судах, включаючи підготовку процесуальних документів, здійснюється юридичним відділом (юристом) відповідного виконавчого органу Запорізької міської ради, а у департаменті правового забезпечення Запорізької міської ради – відповідним структурним підрозділом.

2.3. У разі подання позовної заяви від імені Запорізької міської ради, її виконавчого комітету підготовка матеріалів та документів, необхідних для звернення до суду, здійснюються департаментом правового забезпечення Запорізької міської ради та відповідними виконавчими органами Запорізької міської ради.

Такі матеріали та документи або їх належним чином засвідчені копії направляються до департаменту правового забезпечення Запорізької міської ради із супровідним листом. До таких документів (в залежності від характеру спору) відносяться зокрема: правовстановлюючі документи стосовно нерухомого майна, технічні паспорти, господарські та інші види договорів, укладених Запорізькою міською радою та її виконавчим комітетом; фінансово-господарські документи, товарно-транспортні накладні, акти тощо; розрахунки заборгованості, включаючи суму боргу, штрафу, пені, інфляційні витрати; докази ведення досудової роботи; копії рішень Запорізької міської ради, виконавчого комітету Запорізької міської ради, розпоряджень міського голови,

що стосуються предмету спору; наявні судові рішення; інші необхідні документи.

Департаментом правового забезпечення Запорізької міської ради здійснюється перевірка повноти та обґрунтованості наданих документів, їх належного оформлення.

Якщо направлений виконавчим органом пакет документів с неповним, наявні помилки та неточності, документи містять суперечності або оформлені неналежним чином (без дотримання вимог процесуального законодавства) тощо, департамент правового забезпечення Запорізької міської ради повертає матеріали на доопрацювання із зазначенням недоліків та встановленням (у разі необхідності) терміну їх усунення.

У разі ненадання доопрацьованих документів, не усунення виявлених недоліків або допущення нових недоліків департаментом правового забезпечення Запорізької міської ради може порушуватись перед міським головою питання про притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності.

На підставі наданих належних матеріалів та документів департаментом правового забезпечення Запорізької міської ради готується позовна заява, яка з необхідними додатками подається до суду.

2.4. Позовні заяви, апеляційні та касаційні скарги, відзиви, заперечення та інші процесуальні документи підписуються міським головою або представником Запорізької міської ради, її виконавчого комітету, міського голови за довіреністю.

2.5. Департаментом правового забезпечення Запорізької міської ради, виконавчим органом Запорізької міської ради забезпечується явка представників на судове засідання у справах, де відповідний орган є позивачем, своєчасно надаються пояснення, клопотання, організовується виконання викладених в ухвалі суду вимог.

2.6. Департамент правового забезпечення Запорізької міської ради має право отримувати від виконавчих органів, комунальних підприємств, установ,

закладів та організацій Запорізької міської ради усі документи, необхідні для ведення судової роботи, а також залучати їх працівників для участі у судових засіданнях у справах, де стороною є Запорізька міська рада, виконавчий комітет Запорізької міської ради чи міський голова.

Департамент правового забезпечення Запорізької міської ради має право порушувати перед виконавчими органами Запорізької міської ради питання проведення відповідної перевірки у межах наданих повноважень з метою збирання доказів, необхідних для належного представництва інтересів Запорізької міської ради, виконавчого комітету Запорізької міської ради, міського голови у суді.

Враховуючи обмежені строки розгляду справи, департамент правового забезпечення Запорізької міської ради має право зазначати строк, у межах якого відповідні документи та/або матеріали перевірки мають бути надані. Такий строк визначається з урахуванням дати судового засідання, характеру запитуваної інформації та часу, необхідного для вивчення відповідних матеріалів і підготовки процесуальних документів ( пояснень, клопотань тощо). При цьому, виконавчий орган Запорізької міської ради, якому адресовано відповідний запит, зобов’язаний надати такі документи у встановлений строк.

У разі відсутності у виконавчого органу запитуваних департаментом правового забезпечення Запорізької міської ради документів, неможливості з об’єктивних причин проведення відповідної перевірки, про це невідкладно (із застосуванням телефонного зв’язку, електронної пошти тощо) повідомляється співробітнику департаменту правового забезпечення Запорізької міської ради, який готував запит, та/або керівнику департаменту правового забезпечення Запорізької міської ради.

2.7. При пред’явленні позову до Запорізької міської ради, її виконавчого комітету, міського голови, виконавчого органу Запорізької міської ради департаментом правового забезпечення Запорізької міської ради, відповідним виконавчим органом Запорізької міської ради забезпечується підготовка

заперечень (відзив), явка представників на судове засідання, а також своєчасне надання пояснень, клопотань, виконання викладених в ухвалі суду вимог.

2.8. При розгляді судових справ, де учасниками є одночасно Запорізька міська рада, її виконавчий комітет, міський голова та виконавчий орган Запорізької міської ради, представник департаменту правового забезпечення Запорізької міської ради та виконавчого органу Запорізької міської ради спільно супроводжують таку справу. При цьому, департаментом правового забезпечення Запорізької міської ради визначається спільна правова позиція, попередньо узгоджується подання до суду наявних доказів.

2.9. У разі ухвалення судового рішення не на користь Запорізької міської ради, її виконавчого комітету, міського голови, виконавчого органу Запорізької міської ради, департаментом правового забезпечення Запорізької міської ради, відповідним виконавчим органом Запорізької міської ради (якщо він є учасником процесу) вирішується питання щодо його оскарження в установленому законом порядку.

Враховуючи ставки судового збору, у разі якщо учасниками процесу одночасно є Запорізька міська рада, її виконавчий комітет або виконавчий орган Запорізької міської ради, з метою запобігання необґрунтованим витратам з міського бюджету відповідне судове рішення може бути оскаржено одним із учасників процесу. У такому випадку іншим органом Запорізької міської ради подаються письмові пояснення до скарги.

2.10. Супроводження резонансних та особливо важливих справ здійснюється з обов’язковим залученням представника департаменту правового забезпечення Запорізької міської ради (керівника або заступника керівника відповідного структурного підрозділу департаменту).

Визначення правової позиції, тактики ведення резонансних справ забезпечується директором департаменту правового забезпечення Запорізької міської ради за погодженням з міським головою. Про хід таких справ департамент правового забезпечення Запорізької міської ради звітує міському голові.

2.11. Ведення досудової та судової роботи у справах щодо фінансових питань здійснюється виконавчими органами Запорізької міської ради за погодженням із департаментом правового забезпечення Запорізької міської ради.

**3.Заключні положення**

3.1. Виконавчі органи Запорізької міської ради щоквартально надають до департаменту правового забезпечення Запорізької міської ради звіт за результатами ведення судової роботи відповідним органом, а також підконтрольними комунальними підприємствами, установами, закладами та організаціями.

3.2. Відповідальність за організацію виконання Порядку несуть керівники виконавчих органів, комунальних підприємств, установ, закладів та організацій Запорізької міської ради. У разі недотримання Порядку департамент правового забезпечення Запорізької міської ради має право порушувати перед міським головою питання про притягнення винних осіб до відповідальності.

**Декларація**
**академічної доброчесності**
**здобувача ступеня вищої освіти ЗНУ**

Я, Шурига Дарина Олексіївна, магістрант 2 курсу магістратури, форма навчання заочна, факультет соціології та управління, спеціальність «публічне управління та адміністрування» освітньо-професійна програма «публічне управління та адміністрування», адреса електронної пошти d.a.shuryga@gmail.com,

– підтверджую, що написана мною кваліфікаційна робота на тему «Ефективність механізмів управління діяльністю юридичної служби в органах місцевого самоврядування» відповідає вимогам академічної доброчесності та не містить порушень, що визначені у ст. 42 Закону України «Про освіту», зі змістом яких ознайомлений;

– заявляю, що надана мною для перевірки електронна версія роботи є ідентичною її друкованій версії;

– згоден на перевірку моєї роботи на відповідність критеріям академічної доброчесності у будь-який спосіб, у тому числі за допомогою інтернет-системи, а також на архівування моєї роботи в базі даних цієї системи.

Дата_____ Підпис_____ ПІБ (студент) Шурига Д.О.

Дата_____ Підпис_____ ПІБ (науковий керівник) Широбокова О.О.