

УДК 352.07 (477)

**МІСЦЕ ЮРИДИЧНОЇ СЛУЖБИ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**  
**A PLACE OF LEGAL SERVICE IS IN THE SYSTEM**  
**OF ORGANS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT**

**Коваленко В.В.,**

*здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ*

Досліджено проблему визначення місця та зміст діяльності юридичної служби в системі органів місцевого самоврядування. Визначено юридичну службу як один із виконавчих органів місцевого самоврядування, яка є суб'єктом адміністративного права та наділена відповідними владними повноваженнями.

**Ключові слова:** органи місцевого самоврядування, правове регулювання, юридична служба, управлінська діяльність, юридична практика, правозастосувальна діяльність.

Исследована проблема определения места и содержание деятельности юридической службы в системе органов местного самоуправления. Определена юридическая служба как один из исполнительных органов местного самоуправления, которая является субъектом административного права и наделена соответствующими властными полномочиями.

**Ключевые слова:** органы местного самоуправления, правовое регулирование, юридическая служба, управленческая деятельность, юридическая практика, правоприменительная деятельность.

The problem of location and maintenance of activity of legal service are investigational in the system of organs of local self-government. Legal service as one of executive branches of local self-government is certain, that is an administrative legal subject and provided with corresponding imperious plenary powers.

**Key words:** local authorities, legal regulation, legal service, management, juridical practice, law applying activity.

**Постановка проблеми.** В умовах динамічних змін, що відбуваються в різних сферах публічного управління є нагальна потреба в дослідженні місця юридичної служби в системі органів місцевого самоврядування, відведення їй відповідного місця в системі органів публічної влади та дієвих повноважень, які б забезпечили в нових умовах ефективне і своєчасне виконання покладених на неї завдань щодо зміцнення законності, захисту прав і свобод громадян на певній адміністративно-територіальній одиниці.

**Стан дослідження.** Таким чином, постає необхідність дослідити місце юридичної служби в системі органів місцевого самоврядування, та розкрити зміст діяльності, що і становить мету даної статті. Науково-теоретичним підґрунтям є наукові роботи вітчизняних учених-юристів, зокрема: Авер'янова В. Б., Бандурки О. М., Бахраха Д. Н., Битяка Ю. П., Габрічідзе Б. Н., Голосниченка І. П., Коваленка В. В., Коломієць Т. О., Комзюка А. Т., Коренева О. П., Тищенко М. М. та ряду інших авторів. Праці зазначених авторів є науковим фундаментом для подальшого дослідження місця юридичної служби в системі органів місцевого самоврядування.

Дослідження проблеми визначення місця та змісту діяльності юридичної служби в системі органів місцевого самоврядування обумовлює потребу звернення до загального поняття – «місцевого самоврядування», а тому і до аналізу наукових здобутків з теорії права. Здійснення такого поглибленого аналізу обумовлене, насамперед, тим, що на сьогоднішній день відсутнє єдине розуміння сутності цього явища. Значний інтерес представляють результати наукових досліджень вітчизняних науковців з питань детермінації місцевого самоврядування, визначення його правової природи, системи владних суб'єктів місцевого самоврядування, аналізу основних форм та методів їх діяльності, співвідношення місцевого самоврядування з державним управлінням тощо (М.О. Баймуратов, П.Д. Біленчук, В.І. Борденюк, М.П. Воронов, Р.К. Давидов, В.М. Кампо, О.Д. Лазор, М.П. Орзіх, О.О. Орлов, І.М. Пахомов, М.В. Підмогильний, М.В. Пітцик, В.Ф. Погорілко, М. О. Пухтинський, О.Ф. Фрицький, В.М. Шаповал та інші).

**Виклад основного матеріалу.** Місцеве самоврядування є досить складним політико-правовим та соціальним явищем, яке досліджується і вивчається з позицій різних наук і через це по-різному визначається та характеризується.

Згідно з чинним законодавством місцеве самоврядування – це право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста вирішувати питання місцевого значення, яке здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи (ст. 140 Конституції України) [1]. Це визначення доповнюється положенням про місцеве самоврядування як гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення (ст. 2 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») [2]. Європейська Хартія про місцеве самоврядування, яка після її ратифікації Верховною Радою України набула чинності на території нашої держави, проголошує місцеве самоврядування правом та реальною здатністю органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ та управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність та в інтересах місцевого населення [3].

Значна кількість науковців пропонує розглядати місцеве самоврядування в більш широкому розумінні, ніж це визначено актами чинного законодавства. Так, М.І. Корнієнко пропонує розглядати місцеве самоврядування не лише в контексті закріпленого законодавством права територіальних громад, органів місцевого самоврядування

щодо вирішення питань місцевого значення, а й у якості принципу організації місцевої публічної влади та у якості територіальної самоорганізації самого населення на місцях [4, с. 86].

В.В. Кравченко, М.В. Пітцик, О.Д. Лазор пропонують розглядати місцеве самоврядування як об'єкт конституційно-правового регулювання в якості: 1) однієї з засад конституційного ладу України; 2) специфічної форми народовладдя; 3) права жителів відповідної територіальної одиниці (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення [5, с. 58-66; 6, с. 13].

З політико-правових засад місцевого самоврядування розглядають як «різновид влади, яка формується виборчим шляхом і здійснюється в компактних (з точки зору території та чисельності населення) спільнотах з метою надання населенню цих спільнот комунальних і соціальних послуг, а також частково здійснюється самим населенням» [7, с. 61], як «владу місцевого населення в справах місцевого значення, що здійснюється громадянами безпосередньо та через обрані органи, в межах закону, але без втручання центральної влади» [8, с. 11-12], «форму народовладдя, тобто спосіб здійснення народом влади, яка йому належить» [9, с. 12], «рівень влади, який, з однієї сторони, приймає участь в здійсненні волі держави, з іншої – найбільш повно враховує інтереси населення» [10, с. 95-103].

Виходячи з управлінських засад, під місцевим самоврядуванням розуміють різновид «самоуправлінських механізмів або начал» в системі державного (соціального) управління [11, с. 154-155; 12, с. 69]; форму децентралізації державного управління [13, с. 212; 14, с. 118]; «прояв деконцентрації влади» (державного управління) [15, с. 18]; інститут «як громадського, так і державного управління» [16, с. 102] тощо.

На управлінську природу місцевого самоврядування вказують в своїх роботах як вітчизняні, так і іноземні науковці. На наш погляд, найбільш точно щодо управлінського характеру місцевого самоврядування висловився М.П. Орзіх, який визначив, що співвідношення державного управління і місцевого самоврядування має визначатись у загальній управлінській лексиці, теорії і практиці соціального управління, загальнодержавного і місцевого управління [17, с. 92].

Слід зазначити, що й в актах чинного законодавства України (зокрема, в Концепції адміністративної реформи) місцеве самоврядування розглядається саме з управлінських засад. Так, завданнями адміністративної реформи визначаються наступні: дотримання встановлених Конституцією вимог щодо територіальної організації влади на місцях, які передбачають поєднання прямого державного управління на регіональному рівні з місцевим самоврядуванням; вирішення питань адміністративної реформи щодо організації управління на регіональному і місцевому рівні тощо [18].

Слід зазначити, що місцеве самоврядування відіграє значну роль в системі управлінських публічно-владних відносин.

Відомо, що розвиток та становлення держави залежить від рівня керованості справ на її території, від спроможності владних органів відповідально, ефективно управляти всіма справами, сферами життя і діяльності людей. В значній мірі становище держави визначається психологічною готовністю мас підкоритися авторитету і примусу державного управління. Але держава через існуючу систему органів державного управління не може достатньо повно, ефективно керувати всіма справами без того, щоб окремі сфери суспільних відносин на відповідних рівнях управління не випадали зі сфери управлінського впливу на них.

Підсумовуючи вищевказане та спираючись на положення Концепції адміністративної реформи, слід зазна-

чити, що необхідність підвищення керованості, ефективності управління на місцевому та регіональному рівнях, досягнення оптимального поєднання централізації та децентралізації управління, деконцентрації, делегування і передачі максимально можливого обсягу функцій управління на якомога нижчий рівень управління, що забезпечить реальне наближення управління до населення, й спонукало на утворення системи місцевого самоврядування і передачу (делегування) йому державою владних функцій щодо вирішення питань місцевого значення.

Розглядаючи місцеве самоврядування як вид соціального управління, слід розуміти, що будь-яке управління – це внутрішня якість єдиної системи, основними елементами якої є суб'єкт управління (керуючий елемент), об'єкт управління (керований елемент), що постійно взаємодіють між собою, а також управлінський вплив суб'єкта управління на об'єкт. За своїм змістом управління уявляє управляючий цілеспрямований вплив суб'єкта управління на об'єкт управління, внаслідок чого відбувається впорядкування системи [19, с. 7-8].

Як зазначає Г.В. Атаманчук, характерними ознаками соціального управління є те, що: 1) суб'єктами та об'єктами управління виступають окремі люди; 2) вплив суб'єктів управління характеризується такими функціями як цілепокладання, організація та регулювання; 3) соціальне управління поширюється на певну територію, на певне коло осіб, відбувається в певному проміжку часу; 4) управління здійснюється на підставі встановлених у суспільстві правил поведінки, які мають різний характер обов'язковості та різні засоби забезпечення [20, с. 24-30].

На думку А.В. Щербі, під місцевим самоврядуванням слід розуміти особливий вид соціального управління (місцевого управління), в якому суб'єктами управління виступають територіальні колективи та їх органи, наділені повноваженнями щодо прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення, управлінський вплив яких поширюється на територію відповідних адміністративно-територіальних одиниць [21, с. 17].

Серед ознак місцевого самоврядування як виду соціального управління, слід виділити наступні: по-перше, суб'єктами управлінського впливу в місцевому самоврядуванні виступають територіальні громади сіл, селищ, міст, а також органи і посадові особи місцевого самоврядування; по-друге, всі ці суб'єкти управління здійснюють управлінський вплив, змістом якого є реалізація владних повноважень у сфері місцевого самоврядування у визначених законодавством формах та визначеними методами; по-третє, управлінський вплив суб'єктів місцевого самоврядування відбувається по відношенню до місцевих жителів, які, в такому випадку, виступають об'єктами управління; по-четверте, управлінський вплив суб'єктів місцевого самоврядування розповсюджується на територію певного населеного пункту або регіону [21, с. 17].

Як зазначено вище, суб'єктами місцевого самоврядування як виду управління виступають територіальні громади, а також органи і посадові особи місцевого самоврядування. Одним із таких суб'єктів управління в місцевому самоврядуванні є органи і посадові особи місцевого самоврядування. Незважаючи на первинність територіальної громади як суб'єкту управлінського впливу в місцевому самоврядуванні, значну частину владних повноважень щодо вирішення питань місцевого значення реалізують саме органи і посадові особи місцевого самоврядування.

Органи і посадові особи місцевого самоврядування найчастіше розглядаються науковцями як компетентні владні суб'єкти, які згідно з законодавством беруть участь у вирішенні питань місцевого значення в інтересах місцевого населення (територіальної громади) і виступають від його (її) імені.

В.В. Кравченко та М.В. Пітцик визначають орган місцевого самоврядування як організаційно самостійний еле-

мент системи місцевого самоврядування, що утримується за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування, районних, обласних бюджетів і являє собою колектив громадян України – депутатів місцевої ради або службовців місцевого самоврядування, – заснований у встановленому законом порядку для виконання завдань та функцій місцевого самоврядування, наділений з цією метою відповідними владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах в інтересах відповідної територіальної громади (територіальних громад) [5, с. 192-193].

О.Д. Лазор визначає, що під органами місцевого самоврядування розуміють виборні та інші органи, що уповноважені на вирішення питань місцевого значення, які відповідно до законодавства не належать до системи органів державної влади [6, с. 13-14].

Згідно зі ст. 3 Європейської Хартії про місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування наділяються правом та реальною здатністю регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. До таких органів відносяться ради або збори, що складаються з членів, обраних шляхом вільного, таємного, рівного, прямого і загального голосування, а також підзвітні їм виконавчі органи рад або зборів [3].

Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що місцеве самоврядування є різновидом соціального управління, в якому суб'єктами управління виступають територіальні громади (первинні суб'єкти), а від їх імені та в їх інтересах – органи і посадові особи місцевого самоврядування, а об'єктом управлінського впливу є питання місцевого значення, а також самі місцеві жителі. Таким чином, місцеве самоврядування характеризується певним збігом суб'єкту та об'єкту управлінського впливу. Управлінський вплив суб'єктів управління полягає у здійсненні владних повноважень у визначених чинним законодавством формах для різних суб'єктів управління: для територіальних громад – у формі місцевих виборів, місцевих референдумів, загальних зборів, громадських слухань тощо, для органів і посадових осіб місцевого самоврядування – у нормотворчій, виконавчо-розпорядчій, правозастосувальній діяльності, у здійсненні повноважень щодо управління окремими сферами місцевого життя.

Слід погодитися з позицією Т.О. Коломоєць, що до органів місцевого самоврядування слід віднести представницькі та виконавчі органи, що забезпечують реалізацію права територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення. До публічної адміністрації (суб'єктів адміністративного права, наділених владними повноваженнями) у такому розумінні слід віднести лише виконавчі органи місцевого самоврядування [22, с. 110]. В адміністративному праві під суб'єктом розуміють носія (власника) прав і свобод у сфері публічного управління, що передбачені адміністративно-правовими нормами, що здатен надати права реалізувати, а покладені обов'язки виконувати [23, с. 73]. Суб'єкт адміністративного права – це особа, яка має певні права та обов'язки, сформульовані в нормах адміністративного права, і може вступати в адміністративно-правові відносини [24, с. 137].

Виконавчі органи місцевого самоврядування як суб'єкти адміністративного права реалізують свої власні визначені законодавством повноваження та делеговані повноваження, які надаються органами виконавчої влади на підставі Конституції України та інших нормативно-правових актів.

Висновки. Таким чином, провівши дослідження розуміння сутності місцевого самоврядування дало нам змогу визначити юридичну службу як один із виконавчих органів місцевого самоврядування, яка є суб'єктом адміністративного права та наділена відповідними владними повноваженнями тощо. Слід зазначити, що напрямками

діяльності юридичної служби органів місцевого самоврядування є такі її складові, здійснення яких спрямоване на виконання конкретних завдань щодо упорядкування однорідних суспільних відносин, врегульованих окремими нормами адміністративного та адміністративно-процесуального права і здійснюваних структурними підрозділами або окремими посадовими особами цих підрозділів. Отже,

юридична служба органів місцевого самоврядування є самостійним виконавчим органом місцевого самоврядування, який створено з метою проведення правової роботи в цих органах і правового забезпечення їх діяльності, для чого на неї покладено, поряд з іншими, низку управлінських функцій (нормотворчу, аналітичну; методичного керівництва; координації; контролю; інформаційну тощо).

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Офіційний вісник України. – 2010 р. – № 72/1 Спеціальний випуск. – С. 15. – Ст. 2598.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997 р. – № 24. – Ст. 170.
3. Європейська Хартія про місцеве самоврядування // Віче. – 1993. – № 6. – С.33–39.
4. Муніципальне право України : підруч. / [В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін.]; за ред. В.Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
5. Кравченко В.В. Муніципальне право України : навч. посіб. / В.В. Кравченко, М.В. Пітцик. – К. : Атіка, 2003. – 672 с.
6. Лазор О.Д. Основи місцевого самоврядування : навч. посіб. / О.Д. Лазор. – К. : Центр навчальної літератури, 2003. – 432 с.
7. Митрохин С. Местное самоуправление : аргументы, проблемы, мифы / С. Митрохин // Местное самоуправление : теория и практика. – М., 1997. – С.59-63.
8. Барабашев Г.В. Местное самоуправление – трудное дитя России / Г.В. Барабашев // Местное самоуправление в России : состояние, проблемы и перспективы. – М., 1991. – С. 11-14.
9. Черник И.Д. Основные теории местного самоуправления : происхождение и развитие / И.Д. Черник. – М. : ИНИОН РАН, 1996. – 35 с.
10. Емельянов Н.А. Государственное строительство в Российской Федерации / Н.А. Емельянов // Государственно-правовое развитие России. – М., 1998. – С.95-103.
11. Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления / Г.В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит-ра, 1990. – 352 с.
12. Цабрия Д.Д. Система управления: к новому облику (государственно-правовые аспекты) / Д.Д. Цабрия. – М. : Юрид. лит., 1990. – 272 с.
13. Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення державного управління та місцевого самоврядування в контексті реформи адміністративного права / В. Борденюк // Вісник УАДУ. – 2000. – № 1. – С. 209-216.
14. Березинська Н. Децентралізація: поняття, види та доцільність її реалізації / Н. Березинська // Вісник УАДУ. – 1999. – № 1. – С. 117-126.
15. Куйбіда В. Поняття місцевого самоврядування / В. Куйбіда, В. Чушенко // Право України. – 1998. – № 5. – С.17-21.
16. Державне управління: теорія і практика / за заг.ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
17. Орзих М.Ф. Конституционная реформа в Украине : учебное пособие / М.Ф. Орзих. – О. : Юридична література, 2003. – 128 с.
18. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К. : Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи, 1998. – 62 с.
19. Алехин А.П. Административное право Российской Федерации / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов – М. : Зерцало, 1997. – 680 с.
20. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекцій / Г.В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит-ра, 1997. – 400 с.
21. Щерба А.В. Адміністративні процедури в органах місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Щерба Анна Вікторівна. – Х., 2011. – 198 с.
22. Коломоець Т.О. Адміністративне право України : академічний курс : підруч. / Т.О. Коломоець. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
23. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підруч. / Колпаков В.К., Кузьменко О.В. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
24. Адміністративне право України. Загальна частина : академ. курс / за заг. ред. О.М. Бандурки. – Х. : Золота миля, 2011. – 584 с.