

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ В.Н. КАРАЗІНА**

КРАВЕЦЬ ОЛЕКСАНДР ОЛЕКСАНДРОВИЧ

УДК: 342.5

**ПРАВОВИЙ СТАТУС ЮРИДИЧНОЇ СЛУЖБИ ОРГАНУ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Спеціальність 12.00.02 – конституційне право;
муніципальне право

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків - 2017

Дисертацією є рукопис.

Дисертація виконана у відділі теорії та практики законотворчої діяльності Інституту законодавства Верховної Ради України..

Науковий керівник доктор юридичних наук, професор,
Заслужений діяч науки і техніки України,
Баймуратов Михайло Олександрович,
Інститут законодавства Верховної Ради
України, головний науковий консультант
відділу європейського права та міжнародної
інтеграції

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор,
Серьогіна Світлана Григорівна,
член-кореспондент Національної академії
правових наук України, директор
Науково-дослідного інституту державного
будівництва та місцевого самоврядування
(Національна академія правових наук України)


кандидат юридичних наук, доцент
Григоренко Євген Іванович,
Харківський національний університет
імені В. Н. Каразіна,
доцент кафедри державно-правових дисциплін

Захист відбудеться «05» жовтня 2017 року о 13.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 64.051.31 у Харківському національному університеті імені В. Н. Каразіна за адресою: 61022, м. Харків, майдан Свободи, 6.

З дисертацією можна ознайомитись у Центральній науковій бібліотеці Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна за адресою: 61022, м. Харків, майдан Свободи, 4.

Автореферат розісланий «05» вересня 2017 року.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

 **О. С. Передерій**

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

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

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

В цей час така вимога об'єктивується та багатократно посилюється в умовах здійснення реальної децентралізації публічної влади, коли компетентна база та компетенційні повноваження МСВ розростаються та розширюються за рахунок передачі в самоврядні повноваження територіальних громад суттєвої кількості повноважень, що раніше належали органам виконавчої влади. Саме в цих умовах стає зрозумілою об'єктивізація і актуалізація особливої ролі і значення юридичної служби (далі: ЮС) ОМСВ.

Стан наукової розробки теми. Дослідження вітчизняного МСВ ведуться в різних напрямках. Зокрема, становлення та розвиток МСВ вивчають В. Заблоцький, І. Козюра, В. Пархоменко, А. Ткачук та ін. Фінансово-економічні його складові аналізуються в працях Ю. Дехтяренка, В. Кравченка, О. Лебединської та ін. Правові аспекти розглядаються М. Баймуратовим, Ю. Бальцієм, О. Батановим,

П. Біленчуком, В. Гробою, В. Кампо, А. Коваленком, М. Корнієнком, В. Кравченком, О. Лазором, М. Орзіх, О. Прієшкіною, М. Пухтинським, О. Сушинським та ін. У політичному контексті МСВ досліджують В. Борденюк, І. Дробот, В. Ковальчук, С. Рябова, С. Саханенко, В. Шарий та ін., його управлінський аспект – П. Ворона, В. Куйбіда, Р. Плющ, П. Покаєв, В. Толкованов, Ю. Шаров та ін. Територіальний розвиток та управління містом розглядають В. Бабаєв, О. Бобровська, В. Вакуленко, О. Васильєва, І. Дегтярьова, О. Ігнатенко, Т. Кравченко, В. Мамонова, Ю. Молодожен, В. Наконечний, М. Орлатий, В. Удовиченко та ін. Однак такий вузькоспеціальний підхід не дає змогу визначити роль та значення правової роботи в МСВ та її вплив на діяльність його органів та суб'єктів.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертація виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт відділу теорії та практики законотворчої діяльності Інституту законодавства Верховної Ради України у межах науково-дослідної теми «Науково-правове забезпечення законотворчої діяльності» (державний реєстраційний № 0104U006963).

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

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

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

міжмуніципального співробітництва та безоплатної правової допомоги в територіальній громаді;

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

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

Методи дослідження. Методологічна база дослідження поєднує в собі загальнонаукові та спеціальні наукові концепції, теорії і методи. В якості методологічної бази дослідження використовуються такі методи пізнання, як історичний, методи компаративного аналізу, емпіричного узагальнення, моделювання та абстрагування, діалектичний, системний, комплексний та інші. Так, для пізнання феноменів «правова робота» та «юридична служба» використовується діалектичний метод, що дає змогу розглянути їх як динамічну категорію сучасного муніципального права України, що постійно поповнюються елементами якісно нового змісту, змінюють обсяги та форми свого прояву в історичній ретроспективі під впливом процесів децентралізації публічної влади і правової глобалізації. Історичний метод використовувався насамперед під час аналізу виникнення ЮС, що була спочатку легалізована державою в якості допоміжного органу виконавчого комітету місцевих рад, а потім поступово зазнала свою теоретико-практичну та нормативно-компетенційну трансформацію. Системний – при аналізі можливостей створення єдиної системи юридичного супроводження і забезпечення діяльності ОМСВ. Методи моделювання та абстрагування – в процесі дослідження правового статусу ЮС ОМСВ в Україні. Широко також використовуються загально-гносеологічні прийоми пізнання – індукції, дедукції, аналізу та синтезу, що дозволило вирішити завдання дослідження теоретичної та логічної сутності феномену правової роботи, його місця в реалізації МСВ та допомогло спрогнозувати вирішення актуальних проблем правового статусу ЮС ОМСВ в Україні.

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

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

уперше:

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

- доведено, що зростання значимості вивчення питань правової роботи та діяльності ЮС в органах МСВ в сучасних умовах обумовлено активними процесами формування публічної самоврядної (муніципальної) влади, децентралізації повноважень публічної влади;

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

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

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

- визначено, що у онтологічному, телеологічному і функціональному аспектах ЮС виступає в якості своєрідного

«правового фільтру», через який проходять всі правовідносини, що виникають в діяльності ОМСВ та які повинні бути оцінені нею як такі, що відповідають принципам МСВ, що закріплюються в Конституції України, в профільному законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законах держави;

удосконалено:

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

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

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

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

дістало подальшого розвитку:

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

підлягає розширювальному тлумаченню, більш того, таке розширення функцій відбувається, причому, на законодавчому рівні;

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

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

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

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

Міжрегіональної конференції студентів, аспірантів і молодих вчених, (м. Маріуполь, 14 березня 2008 р.).

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

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

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертаційного дослідження, розкрито ступінь наукової розробки проблеми, вказано зв'язок з науковими планами та програмами, визначено мету й завдання дослідження, його об'єкт, предмет, методологічні основи, сформульовано наукову новизну отриманих результатів, їх теоретичне і практичне значення, наведено дані щодо апробації та публікації результатів дослідження, зазначено структуру та обсяг дисертації.

Розділ 1. «Роль юридичної служби в місцевому самоврядуванні України» складається з трьох підрозділів у яких розглядаються роль і значення інституту МСВ в реалізації демократичної правової державності, поняття правової роботи в ОМСВ та роль юридичної служби в реалізації принципів МСВ.

У *підрозділі 1.1. «Роль і значення інституту місцевого самоврядування в реалізації демократичної правової державності»* автор зазначає, що виникнення та розвиток в Україні інституту МСВ є революційною подією на теренах посттоталітарної держави та яскравим свідомством демократизації суспільного та державного життя. Для визначення його ролі у функціонуванні демократичної правової державності досліджується зміст, роль і значення самого феномену МСВ для соціуму і держави із застосуванням критеріїв, які запропоновано українським вченим М.О. Баймуратовим: системно розглядаючи МСВ з сучасних нормативно-праксеологічних позицій; відносин МСВ з державою; впливу на державну публічну владу; з генетико-історичних позицій; з позицій феномену «сучасний світовий конституціоналізм»; значення МСВ в феномені «сучасний конституціоналізм»; автономності в рамках сучасного національного конституціоналізму; впливу на формування конституційного простору держави; ролі в сучасній конституційно-правовій доктрині; ролі у

сучасній демократичній державності; ролі у сучасному міжнародному співтоваристві; об'єктного «навантаження»; процесуалізації діяльності; міжнародно-правових зобов'язань держави щодо становлення та розвитку МСВ; трансформації національної правової системи; необхідності формування національної моделі МСВ; перспективного розвитку; ролі в системі народовладдя; ролі в конституційному будівництві; ролі в становленні громадянського суспільства; формування та розвитку правового статусу людини і громадянина; з позицій розбудови соціуму; ролі в інноваційних державно-творчих процесах; ролі у захисті прав і свобод людини і громадянина; ролі у вирішенні національно-етнічних проблем; ролі в системі публічної влади – автор наголошує на його вельми важливій конституюючій, інституціональній, організуючій, ініціюючій, «запускаючій», стабілізуючій ролі в державотворчих та правотворчих процесах.

Підрозділ 1.2. «Поняття правової роботи і юридичної служби в органах місцевого самоврядування» присвячено визначенню дефінітивних характеристик правової роботи та ЮС та їх компоративному дослідженню. Автор, вказуючи на підвищення їх значимості та ролі в сучасному МСВ, пов'язує це з активними процесами формування публічної самоврядної (муніципальної) влади, децентралізації повноважень публічної влади, внаслідок чого МСВ набуває більшої самостійності в організаційному, нормативному та матеріально-фінансовому аспектах, зростають компетенційні повноваження його органів, вдосконалюється правовий статус його суб'єктів.

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

У підрозділі 1.3. «Роль юридичної служби в реалізації принципів місцевого самоврядування» автор зазначає, що в онтологічному, телеологічному і функціональному аспектах ЮС виступає в якості своєрідного «правового фільтру», через який проходять всі правовідносини, що виникають в діяльності ОМСВ та які повинні бути оцінені нею як такі, що відповідають принципам МСВ, що закріплюються в Конституції України, в профільному законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року та інших законах нашої держави.

Для визначення політико-правової природи принципів МСВ є методологічно важливим та ґносеологічно вірним виявлення їх діалектичного взаємозв'язку з принципами конституційного права, бо по великому рахунку, вони й є похідними з зазначених принципів. Для розгорнутої характеристики принципів МСВ автор пропонує розглядати їх через: а) правову природу МСВ, тобто через *онтологічний критерій*; б) їх визначення як науково обґрунтованих засад й ідей – через *доктринальний критерій*; в) їх закріплення в праві – через *нормативний критерій*; г) їх корінний характер – через *ґносеологічний критерій*; г') їх місце як засад й ідей, що лежать в основі організації і практичної діяльності відповідних суб'єктів, що входять у систему МСВ – через *праксеологічний критерій*; д) їх роль у зв'язуванні всіх суб'єктів МСВ законом та з метою вирішення питань місцевого значення – через *комунікативний критерій*; е) визнання первинної ролі населення і сформованих ним ОМСВ – через *суб'єктний критерій*; є) визнання вирішення питань місцевого значення – через *об'єктний критерій*; ж) через вказівку на територію муніципального утворення, стосовно України – територія, на якій функціонує територіальна громада (ст. 140 чинної Конституції України) – через *територіальний критерій*; з) через здійснення феномену соціального управління – через *управлінський критерій*.

Особлива увага звертається на специфіку застосування принципу законності в системі МСВ. Це має безпосередньо відношення до функціонування ЮС в ОМСВ та визначення телеологічних домінант та задач її діяльності. Насамперед, МСВ – це влада підзаконна і всі елементи системи МСВ, всі її суб'єкти зобов'язані точно та неухильно дотримуватися вимог закону, інших нормативно-правових актів державної влади.

Розділ 2. «Питання правового статусу юридичної служби в органах місцевого самоврядування України» складається з трьох підрозділів у яких розглядаються компетенційні повноваження ЮС в ОМСВ, правовий статус ЮС ОМСВ, а також організаційно-правові форми діяльності ЮС ОМСВ.

Підрозділ 2.1. «Компетенційні повноваження юридичної служби в органах місцевого самоврядування» містить теоретичний аналіз підходів до визначення феномену компетенції, що є категорією переважно юридичної науки та в основі якої лежить наділення конкретного суб'єкта владними повноваженнями у відповідних сферах соціального та державного життя.

Автор стверджує, що компетенція МСВ та його органів має відповідні відмінні характеристики, що дає змогу виокремлювати таку компетенцію та говорити про неї, як про самостійну правову

категорію, що має статичні та динамічні характеристики. Відповідно до положень законодавства та положень конституційно-проектних робіт, компетенція МСВ – це встановлена нормами Конституції, законів, підзаконних актів сукупність прав, обов'язків і предметів відання територіальної громади, ОМСВ, посадових осіб МСВ для здійснення функцій і завдань МСВ. Системний аналіз такого доктринального підходу дає змогу зробити наголос: а) на *нормативній базі компетенції МСВ* – вона встановлена нормами Конституції, законів, підзаконних актів; б) на її *змістовно-структурній базі* – сукупність прав, обов'язків і предметів відання; в) на її *суб'єктній базі (носіях) компетенції* – члени територіальної громади, ОМСВ, посадові особи МСВ; г) на її *телеологічній базі* – здійснення функцій і завдань МСВ.

Для визначення компетенції ЮС ОМСВ пропонується враховувати декілька положень методологічного характеру: правовий статус та компетенція власне ЮС в ОМСВ: а) в чинному законодавстві України не є визначеними; б) визначається з урахування феноменології аналогії закону Постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 року № 1040 «Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації» із змінами, внесеними згідно з Постановою Кабінету Міністрів України № 536 від 13 червня 2012 року; в) при затвердженні цього Загального положення фактично була закріплена основна функція ЮС: підвищення якості роботи юридичних служб, зокрема щодо проведення юридичної експертизи проектів нормативно-правових актів та їх ґрунтового редакційного опрацювання; г) встановлено, що роз'яснення стосовно застосування Положення здійснює Міністерство юстиції; г') враховуючи, що Типове положення про ЮС в ОМСВ є відсутнім, був обраний шлях розробки та прийняття відповідних положень в рамках локальної нормотворчості; д) виходячи з того, що роз'яснення стосовно застосування Положення здійснює Міністерство юстиції, останнє (а саме його регіональні органи) та ОМСВ пішли по шляху розробки профільних нормативних документів на рівні локальної нормотворчості, в яких запозичено багато норм цього Положення та інтерпретовано відносно ЮС МСВ; е) таке розповсюдження зроблено на основі аналогії закону; є) розповсюдження дії Положення на ЮС ОМСВ є раціонально детермінованим, насамперед тим, що в ньому містяться повноваження ЮС органу виконавчої влади, що фактично є стереотипними в

контексті повноважень та співпадають у своїй парадигмальності та алгоритмічності з предметами відання і діяльністю виконавчих ОМСВ.

У підрозділі 2.2. «Правовий статус юридичної служби органу місцевого самоврядування» аналізується правовий статус досліджуваної структури, що на думку автора, складається з відповідних ознак: 1) залежить від сутності соціального укладу, в умовах якого він складається і функціонує; 2) встановлюється спеціально уповноваженими органами держави і його зміст змінюється з волі законодавця, а не окремих суб'єктів права, на яких він поширюється; 3) отримує свій зовнішній вираз у формах права; 4) складається з частин (елементів) – статусних прав і обов'язків; 5) його елементи мають універсальний характер; 6) визначає межі, в яких формуються статусні права та обов'язки (*граничний фактор*).

Правовий статус ЮС ОМСВ можна визначити завдяки проведенню системного аналізу нормативно-правових актів профільного характеру та використання методів абстрагування та нормативного моделювання. Це дає можливість зробити декілька висновків методологічного характеру. Найголовнішими з них є: а) ЮС ОМСВ – це частина апарату управління, самостійний структурний підрозділ виконавчого комітету ОМСВ, що зайнятий безпосередньо правовою роботою, її організацією та здійсненням (*структурний критерій*); б) організація та діяльність виконавчих органів місцевих рад є складовою проблеми становлення і розвитку МСВ в Україні, бо статус цих органів, порядок їх формування, форми та методи діяльності потребують наукового дослідження (*засадничий критерій*); в) в сучасній юридичній науці України проблеми організації та діяльності виконавчих органів місцевих рад не отримали належного висвітлення; г) дослідження радянської науки щодо організації та діяльності місцевих органів державного управління потребують відповідного компаративного аналізу відносно сучасного статусу виконавчих органів місцевих рад в Україні ; г') дослідження організації та діяльності органів влади, в тому числі й в контексті діяльності їх ЮС, мають велике значення для становлення державності України, безперервне та стабільне функціонування інституцій публічної влади (*нормативний критерій*); д) важливе значення у діяльності ЮС ОМСВ відіграє її кадровий склад – працівники ЮС, що знаходяться з організацією у трудових відносинах (*кадровий критерій*); е) правовий статус ЮС ОМСВ визначається відповідно до Положення про юридичну службу, а правовий статус її працівників – у відповідності з посадовими інструкціями (*статутарний(суб'єктний) критерій*); є) в профільному законодавстві функції ЮС ОМСВ можна зазвичай

встановити чотирма способами – шляхом: системного тлумачення повноважень ОМСВ, що здійснюється на основі профільного законодавства; прямого закріплення таких функцій в актах локальної нормотворчості, що приймаються представницькими ОМСВ для регламентації та регулювання правового статусу ЮС.

У підрозділі 2.3. *«Організаційно-правові форми діяльності юридичної служби органу місцевого самоврядування»* автор стверджує, що в онтологічному розумінні в основі організаційно-правових форм діяльності ОМСВ та їх виконавчих органів лежить філософське співвідношення форми і змісту.

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

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

Розділ 3. «Актуальні питання вдосконалення діяльності юридичної служби органу місцевого самоврядування» складається з двох підрозділів та відіграє роль особливої частини дослідження, в якій аналізується роль ЮС в організації та здійсненні нормотворчої діяльності ОМСВ та в організації та здійсненні міжнародного та міжмуніципального співробітництва ОМСВ та безоплатної правової допомоги в територіальній громаді.

У підрозділі 3.1. *«Роль юридичної служби в організації та здійсненні нормотворчої діяльності органу місцевого самоврядування»* зазначається, що прийняття локальних нормативно-правових актів шляхом належної нормотворчої діяльності представницького ОМСВ, його виконавчого органу та їх структурних підрозділів, є важливою аксіологічною та комунікативною умовами функціонування інституту

МСВ. Право на формування власної нормативної бази ОМСВ легалізовано відповідними положеннями ст. 140 Конституції України. Це об'єктивує право зазначених органів на зайняття нормотворчою діяльністю та вибудовує телеологічну домінанту такої нормотворчості – відображення та рефлексія інтересів та захист прав територіальної громади та її членів.

До нормативних актів, що можуть розробляти та приймати ОМСВ відносяться статuti територіальних громад, рішення місцевих референдумів, регламенти місцевих рад, рішення рад, розпорядження сільських, селищних, міських голів, рішення виконавчих комітетів місцевих рад, положення про постійні комісії відповідної місцевої ради, договори про розмежування предметів відання та повноважень місцевих рад та місцевих органів виконавчої влади тощо. Видання ОМСВ нормативно-правових актів, безумовно, відноситься до правових форм управлінської діяльності, більш того, їх використання спричиняє виникнення конкретного юридичного результату (наявність правових наслідків у вигляді відповідного соціального результату), до того ж такі форми можуть породжувати правовідносини в певній сфері (змінювати, припиняти їх) (вони відіграють роль «запускаючого» механізму у динаміці та існуванні правовідносин).

Підрозділ 3.2. «Роль юридичної служби в організації та здійсненні міжнародного та міжмуніципального співробітництва органу місцевого самоврядування та безоплатної правової допомоги в територіальній громаді» присвячено дослідженню відносно нових та новітніх напрямків діяльності ОМСВ, що юридично супроводжують та забезпечують їх ЮС.

Автор зазначає, що міжнародне (зовнішньодержавне) та міжмуніципальне (внутрішньодержавне) співробітництво ОМСВ є відносно новими і нетрадиційними напрямками їх діяльності. Основною характеристикою міжнародного співробітництва місцевих рад є те, що вони в процесі його встановлення, реалізації та розвитку здійснюють його з аналогічними адміністративно-територіальними одиницями зарубіжних держав, набувають при цьому відповідної міжнародної правосуб'єктності та здійснюють його на договірних засадах. Міжмуніципальне співробітництво місцевих рад в рамках держави також здійснюється на договірних засадах і саме це обґрунтовує роль ЮС ОМСВ на етапах його становлення, реалізації та розвитку.

Аналізуючи мотивацію ОМСВ на встановлення міжнародного співробітництва, автор: а) обґрунтовує ведучу роль ЮС ОМСВ в процесі розробки правового обґрунтування та нормопроєктування в

сфері формалізації і легалізації профільних міжнародних контактів (процес нормопроєктувальної діяльності щодо складання та юридичної експертизи угод о співробітництві з іноземними суб'єктами); б) демонструє розуміння важливості задач ЮС з правового супроводження та забезпечення відповідних видів діяльності та відповідних організаційно-правових форм їх реалізації в сфері міжнародних контактів ОМСВ; в) вказує на роль ЮС в процесі реалізації положень міжнародних угод про співробітництво з метою здійснення внутрішньовідомчого правового контролю; г) розширює роль ЮС в процесі юридичного супроводження комплексних заходів в рамках міжнародних контактів; г') підтверджує актуальність ретельного правового супроводження форм економічного співробітництва ОМСВ з зарубіжними суб'єктами (як в контексті його легалізації шляхом розробки та укладення міжнародних угод економічного характеру, так й шляхом юридичного супроводження конкретних цивільно-правових чи господарсько-правових правочинів між партнерами).

ВИСНОВКИ

У результаті дисертаційного дослідження сформульовано систему науково-теоретичних положень, що розкривають правовий статус і особливості функціонування юридичної служби органу місцевого самоврядування в Україні. Зокрема:

1. Місцеве самоврядування є важливим інститутом територіальної організації влади, через який здійснюється локальне управління соціальними та державними процесами на території держави. Крім того, воно є багатогранним феноменом, бо може розглядатись з різних боків та з позицій свого впливу або взаємодії з різними державно-правовими інститутами, а також з міжнародним співтовариством; місцеве самоврядування володіє не тільки національною, а й міжнародною правосуб'єктністю;

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

3. Зростання значимості вивчення питань правової роботи та діяльності юридичних служб в органах місцевого самоврядування в сучасних умовах обумовлено активними процесами формування публічної самоврядної (муніципальної) влади, децентралізації повноважень публічної влади, внаслідок чого місцеве самоврядування набуває більшої самостійності в організаційному, нормативному та матеріально-фінансовому аспектах, зростають компетенційні повноваження його органів, вдосконалюється правовий статус його суб'єктів;

4. Діяльність органів місцевого самоврядування є вкрай нормативізованою, тобто такою, що: а) замикається на регламентації та регулюванні великої кількості правових норм, що належать до різних галузей національного законодавства; в) обумовлена необхідністю організації та здійснення контролю належного документообігу, що виникає внаслідок діяльності органів місцевого самоврядування, підготовки та видання ними нормативно-правових актів локального характеру, а також договірної роботи, що є безпосередньою частиною їх діяльності; г) пов'язана з участю юридичної служби органу місцевого самоврядування в локальній нормотворчості; г') пов'язана з організацією системи правової допомоги членам територіальної громади в системі місцевого самоврядування; д) обумовлена допомогою в організації системи міжнародних зв'язків, міжнародного співробітництва з іноземними суб'єктами, а також локальної системи зовнішньоекономічної діяльності; е) детермінована об'єктивною потребою юридичного супроводження та забезпечення вказаних діяльності органу місцевого самоврядування. Тому інтенсифікація та розширення фундаментальних і прикладних досліджень правової роботи, що здійснюється відповідними юридичними службами, її зв'язків з іншими напрямками діяльності в сфері МСВ, кола провідних її осіб, засобів, що застосовуються при її здійсненні, а також інших аспектів – є завданням першорядної важливості;

5. Завдяки діяльності юридичної служби в органах місцевого самоврядування виникає складний багаторівневий системний комплекс суспільних відносин, що має за мету вирішення великої кількості соціально важливих питань, базується на нормативній основі та пов'язує між собою всіх суб'єктів системи місцевого самоврядування, включаючи членів територіальної громади;

6. Під правовою роботою в органі місцевого самоврядування слід розуміти комплекс заходів правотворчого, правозастосовного, правоохоронного характеру, що спрямовані на створення

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

7. Функції юридичної служби є усталеними в діяльності органів місцевого самоврядування. Вони є детермінованими не тільки багаторічною практикою діяльності цієї важливої інституції та її праксеологічними надбаннями, разом з тим, слід мати на увазі, що коло функцій юридичної служби органів місцевого самоврядування не є обмежувальним, тобто таким, що не підлягає розширювальному тлумаченню – більш того, таке розширення функцій відбувається, причому, на законодавчому рівні;

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

9. Правовий статус юридичної служби органу місцевого самоврядування є вельми складним та багатофакторним феноменом, що знаходиться у постійному розвитку завдяки розширенню кола компетенційних повноважень органу місцевого самоврядування та об'єктивації і розширенню в контексті цього форм і методів діяльності відповідних юридичних служб;

10. Виходячи з того, що організаційно-правові та організаційні форми діяльності юридичної служби органу місцевого самоврядування обов'язково мають телеологічну домінанту, вони мають прямий вихід на компетенцію органу місцевого самоврядування, тобто юридична служба має за основну мету юридичне обслуговування не тільки самого органу місцевого самоврядування та його структурних

підрозділів, а й захист інтересів територіальної громади, що сформувала такий орган та функціонує на його території;

11. Основна роль юридичної служби органу місцевого самоврядування в процесі виконання ним функцій щодо становлення та розвитку міжмуніципального співробітництва місцевих рад, що здійснюється на договірних засадах, полягає юридичній процесуалізації та формалізації цієї діяльності.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

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

2. Кравець О.О. Проблеми організації юридичної служби та правової роботи в органах місцевого самоврядування/ О. О. Кравець // Актуальні проблеми держави та права. – 2002. – Вип. 13. – С. 192-199.

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

4. Кравець О.О. Інститут місцевого самоврядування та його роль і значення в реалізації демократичної, правової державності / О. О. Кравець // Держава і право. – 2016. – № 72. – С.179-197.

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

6. Кравець О.О. Роль юридичної служби в організації та здійсненні міжнародного та міжмуніципального співробітництва органу місцевого самоврядування/ О. О. Кравець // Держава і право. – 2016. – № 73. – С. 197-223.

7. Кравець О.О. Юридична служба в органах місцевого самоврядування: онтологічне обґрунтування необхідності інституціоналізації / О. О. Кравець // «Актуальні проблеми юридичної науки» : Збірник тез Міжнарод. наук. конф. «Шості осінні юридичні читання», (м. Хмельницький, 26-27 жовтня 2007 р.). – Хмельницький.: Вид-во Хмельн. ун-ту управління та права, 2007. – С. 135 -137.

8. Кравець О.О. Роль юридичної служби органів місцевого самоврядування в правовій освіті членів територіальної громади / О. О. Кравець // «Сучасний розвиток державотворення та правотворення в Україні: проблеми теорії та практики»: Збірник матер. І Міжрегіональної конф. студентів, аспірантів і молодих вчених,

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

АНОТАЦІЯ

Кравець О. О. Правовий статус юридичної служби органу місцевого самоврядування в Україні. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, Харків, 2017.

Дисертація присвячена комплексному дослідженню правового статусу юридичної служби органу місцевого самоврядування в Україні. 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.

Піддано комплексному аналізу чинну конституційно-правову та законодавчу базу, що формує компетенцію юридичної служби органу місцевого самоврядування, її правовий статус та організаційно-правові форми її діяльності.

Досліджено актуальні питання вдосконалення організаційного та правового забезпечення діяльності юридичної служби органу місцевого самоврядування на прикладі її ролі в організації та здійсненні нормотворчої діяльності органу місцевого самоврядування, міжнародного та міжмуніципального співробітництва органу місцевого самоврядування та безоплатної правової допомоги в територіальній громаді.

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

Кравець А.А. Правовой статус юридической службы органа местного самоуправления в Украине. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право. – Харьковский национальный университет имени В.Н. Каразина, Харьков, 2017.

Диссертация посвящена комплексному исследованию правового статуса юридической службы органа местного самоуправления в

Украине. Проведен комплексный анализ теоретико-философских подходов к пониманию роли местного самоуправления в становлении и развитии демократической правовой государственности, исследованы понятие правовой работы и юридической службы в органах местного самоуправления и роль юридической службы в реализации принципов местного самоуправления.

Осуществлен комплексный анализ действующей конституционно-правовой и законодательной базы, которая формирует компетенцию юридической службы органа местного самоуправления, ее правовой статус и организационно-правовые формы ее деятельности.

Исследованы актуальные вопросы совершенствования организационного и правового обеспечения деятельности юридической службы органа местного самоуправления на примере ее роли в организации и осуществлении нормотворческой деятельности органа местного самоуправления, международного и межмуниципального сотрудничества органа местного самоуправления и юридической помощи в территориальной общине.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы местного самоуправления, компетенция органов местного самоуправления, правовая работа, юридическая служба органа местного самоуправления, правовой статус юридической службы.

Kravets O. O. The legal status of the legal service of local government in Ukraine. – Manuscript.

Thesis for obtaining a scientific degree of Candidate of Sciences (Law) on the specialty 12.00.02 – constitutional law; municipal law. –V.N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, 2017.

The thesis is devoted to complex research of legal status of the legal department of the local government in Ukraine. A comprehensive analysis of the theoretical and philosophical approaches to understanding the role of local government in the formation and development of a democratic legal state, explored the concept of legal work and the legal service in local government and the role of the legal service in the implementation of the principle of local self-government.

Established that the legal service within local government plays an important role in the search for and establishment of its national model by selecting the best forms of self-organization and self-government of the population, giving not only a new breath to the development of the state, but also give real way individual and collective potential of the population States to eliminate many of the crisis in society and the state, the formation

of personal and collective motivation, giving them additional incentives for the development and improvement;

Subjected to complex analysis of the current legal and constitutional and legal framework that forms the competence of the legal service of the local government, its legal status and legal forms of activity.

It is claimed that the special role of the legal service in local government determined that the local government is extremely conditioned norm, is such that: a) linked to the regulation and the regulation of a large number of legal norms in different sectors of the national legislation, from a constitutional and ending by civil, labor, administrative, financial, land laws and regulations of other industries, as well as norms of general international law; b) determined by objective necessity of control on the part of legal services for the due observance and fulfillment of these legal norms of these bodies; c) due to the need to organize and control the proper documents arising from the activities of such bodies, the preparation and publication of normative legal acts of local character, as well as contractual work, which is a direct part of their activities; g) associated with participation in the local legal service rulemaking, that is made standard design activities of preparation and publication of regulatory legal acts of local character, as well as the monitoring of their compliance and performance; g ') as well as the organization of legal aid to members of territorial communities in the local government system; d) due to the help of the system of international relations, international cooperation with foreign entities and local system of foreign economic activity; e) due to objective need and providing legal support these activities. Therefore, intensification and expansion of basic and applied research legal work carried out by the relevant legal services, its links with other activities in the area of local government, leading range of people, drugs used in its implementation, and other aspects - a task paramount importance;

Researched topical issues of improvement of organizational and legal support of the legal department of the local government by the example of her role in the organization and implementation of legislative activity of the local government, international and inter-municipal cooperation of local governments and legal aid to the local community.

Key words: local government, local authorities, the competence of local governments, legal work, legal service of the local government, the legal status of a legal service.

Підп. до друку 21.03.2017. Папір офсетний. Друк цифровий. Формат 60х84/16. Ум. друк. арк. 0,9. Обл.-вид. арк. 0,9. Тираж 100 прим.
Видавець і виготовлювач – Харківський національний університет
внутрішніх справ, просп. Л. Ландву, 27, м. Харків, 61080
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3087 від 22.01.2008