

УДК 342.922:35.08:352(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2025.1.23>

В.К. Колпаков,

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри конституційного та адміністративного права,
Запорізького національного університету

Є.В. Курінний,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного та адміністративного права,
Запорізького національного університету

Д.С. Євтушенко,

доктор філософії (PhD) у галуз права,
старший викладач кафедри конституційного та адміністративного права,
Запорізького національного університету

ПРИНЦИПИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЮРИДИЧНИХ СЛУЖБ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ

У статті досліджено принципи функціонування юридичних служб суб'єктів публічного врядування в контексті сучасної адміністративно-правової доктрини та трансформацій системи місцевого самоврядування в Україні. Обґрунтовано, що принципи як фундаментальні засади правозабезпечувальної діяльності виступають не лише нормативними орієнтирами, а й інструментами організації, саморегулювання, оцінювання та контролю юридичної служби в межах публічного управління.

У межах системного підходу здійснено класифікацію принципів на загально-правові, адміністративно-організаційні, етико-професійні та функціонально-правові. Розкрито їх зміст у контексті правової експертизи, нормотворення, судового представництва, антикорупційної роботи та юридичного аудиту. Визначено ключові виклики реалізації принципів на практиці, зокрема фрагментарність нормативного регулювання, дефіцит професіоналізму, політичну залежність, відсутність цифрових інструментів та публічної підзвітності.

На основі порівняльно-правового аналізу досвіду Франції, Німеччини, Польщі та США окреслено інституційні моделі, які можуть бути імплементовані в українську практику. У статті запропоновано низку практичних рекомендацій, зокрема щодо розроблення типового положення про юридичну службу, впровадження індикаторів оцінки ефективності, запровадження професійної сертифікації та цифровізації юридичної діяльності. Автор доводить, що реалізація принципів функціонування юридичних служб є ключовою умовою підвищення якості публічного управління та утвердження правової державності в Україні.

Ключові слова: юридична служба; публічне врядування; принципи права; адміністративне право; місцеве самоврядування; правове забезпечення; правова експертиза; службова діяльність; ефективність управління; правова держава.

Постановка проблеми. У сучасних умовах розбудови правової держави, реформування публічної служби та впровадження принципів належного врядування зростає потреба у зміцненні інституційної спроможності юридичних служб суб'єктів публічного врядування. Саме ці служби покликані забезпечити правову обґрунтованість управлінських рішень, дотримання законності в діяльності органів місцевого самоврядування, а також

реалізацію публічного інтересу в адміністративних процедурах. Проте вітчизняна правозастосовна практика демонструє наявність численних проблем: нормативна фрагментарність, нестача кадрових ресурсів, відсутність єдиних стандартів правової експертизи, політичний тиск на правників публічного сектору, що загалом унеможливорює належну реалізацію засадничих принципів функціонування юридичних служб.

Попри наявність окремих положень у спеціальному законодавстві, таких як Закон України «Про державну службу» та Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», інституційна модель юридичних служб і, зокрема, принципи їхньої діяльності залишаються нормативно неструктурованими, методологічно недослідженими та управлінськи неврегульованими. Це зумовлює необхідність системного наукового аналізу засад функціонування юридичних служб у контексті адміністративного права, з урахуванням як вітчизняної нормативної бази, так і європейських стандартів публічного врядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблематика організації, правового статусу та функціонування юридичних служб у сфері публічного врядування останніми роками набувають зростаючого наукового інтересу, що обумовлено трансформаціями інституційної архітектури публічної адміністрації, процесами децентралізації та необхідністю адаптації українського законодавства до європейських стандартів. Актуальні дослідницькі результати з цих питань містять роботи, які підготували Баймуратов М. О. і Кравець О. О. (Роль юридичної служби органу місцевого самоврядування в формуванні та функціонуванні правового простору локальної демократії), Кравець О. О. (Правовий статус юридичної служби органу місцевого самоврядування в Україні), Слобожан О. В. (Формування та організація діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування України), Кахович О. О. (Юридична служба в організаціях приватного та публічного права), Домбровський С. Ф. і Тараненко Л. С. (Правове забезпечення організації та діяльності юридично служби в Україні та Польщі: порівняльно-правові аспекти), Коваленко В. В. (Правові засади діяльності юридичної служби органів місцевого самоврядування) та інші.

Якщо в українській адміністративно-правовій науці питання інституційної ролі юридичних служб лише починають системно аналізуватися, то у працях зарубіжних дослідників ця проблематика має усталену традицію. Так, у дослідженнях Р. Крайга (Craig, P. (2012). *Administrative Law*. Oxford University Press) і С. Харлоу (Harlow, C., Rawlings, R. (2009). *Law and Administration*. Cambridge University Press) розкрито функціональні виміри діяльності правових радників у системах публічного управління Великої Британії; J. Schwarze (Schwarze, J. (2006). *European Administrative Law*. Sweet & Maxwell) класифікує

принципи адміністративної діяльності в країнах ЄС як джерело для уніфікації підходів до юридичної експертизи; К. Девіс (Davis, K. C. (1971). *Discretionary Justice*) і С. Кассесе (Cassese, S. (2012). *Research Handbook on Global Administrative Law*. Edward Elgar) акцентують на доброчесності, процедурній справедливості та незалежності службовців юридичного профілю. У документах програми SIGMA/OECD (OECD (2017). *The Principles of Public Administration*. SIGMA Papers No. 55) визначено низку європейських стандартів, що формують основу для розбудови правових служб публічного сектору як гарантів законності та прозорості управлінських рішень.

Мета і завдання дослідження. Мета статті полягає в отриманні нових знань щодо принципів функціонування юридичних служб суб'єктів публічного врядування шляхом їх теоретичного аналізу та систематизації з урахуванням чинного законодавства, адміністративно-правової доктрини та європейських стандартів доброго врядування.

Завданнями дослідження є: з'ясування гносеологічної природи правових принципів та особливостей їх прояву у сфері правового забезпечення; аналіз нормативного підґрунтя та розмежування базових і спеціалізованих принципів; виокремлення структурно-функціональної ролі принципів у діяльності юридичних служб; ідентифікація проблем та викликів реалізації принципів у практиці публічного врядування; порівняльний огляд європейських моделей правового забезпечення та їх принципових засад.

Вступ. Сучасні трансформаційні процеси у сфері публічного управління та адміністрування, зумовлені європейським вектором розвитку України, вимагають не лише оновлення інституційних структур, а й докорінного переосмислення функціональних засад діяльності публічної служби. У цьому контексті особливого значення набуває діяльність юридичних служб як інструментів забезпечення законності, правової визначеності, нормативної упорядкованості публічного врядування. Саме через призму їх функціонування здійснюється правова експертиза, представництво інтересів органів публічної влади, юридичне забезпечення управлінських рішень, уніфікація правозастосовних підходів.

Актуальність проблематики функціонування юридичних служб впливає також із Закону України «Про службу в органах місцевого само-

врядування»[1], де визначено принципи такої служби як політично неупередженої, фахової, доброчесної, ефективної. Ці положення у поєднанні з практикою застосування Закону України «Про державну службу»[2] утворюють підґрунтя для осмислення функціональних принципів юридичних підрозділів як окремого інституту у структурі публічної адміністрації.

Обґрунтоване осмислення принципів функціонування юридичних служб сприятиме не лише підвищенню ефективності юридичної діяльності в системі публічного врядування, але й стане підґрунтям для формування цілісної доктрини юридичної служби як професійного інституту публічної служби в умовах адміністративної реформи.

Викладення основного матеріалу. Осмислення принципів функціонування юридичних служб суб'єктів публічного врядування вимагає звернення до онтології та гносеології правових принципів як категорій правового мислення, а також до методології, яка уможливіє їх ідентифікацію, класифікацію та нормативну інституціоналізацію. Методологічна перспектива дослідження у цьому контексті полягає у встановленні закономірностей, за якими позитивне право виводить і транслює нормативну ідею в універсальні засади – принципи, що набувають обов'язковості у сфері публічної адміністрації.

Поняття «принцип» у правознавстві є багатовимірним: на філософському рівні воно означає первинну підставу (лат. *principium* – початок), на теоретико-правовому – загальну ідею, яка пронизує правову систему, а на нормативному – норму вищого рівня, що спрямовує діяльність правотворчих, правозастосовних та контрольних інститутів. Як наголошується в сучасній українській адміністративно-правовій науці, принципи адміністративного права є результатом конвертації пізнаних позитивних закономірностей у правову форму з метою регулятивного і стабілізаційного впливу на публічні відносини.

Методологічно принципи можуть бути виведені шляхом: онтологічного аналізу – через виявлення об'єктивних закономірностей функціонування публічної влади, зокрема таких, як домінування принципу законності в усіх ділянках управлінської діяльності; гносеологічного аналізу – через систематизацію позитивного правового матеріалу (законів, підзаконних актів, доктрини) з метою виокремлення імпліцитних нормативних начал; функціонального аналізу – як ідентифікації принципів на основі їх повто-

рюваної ролі у забезпеченні сталості і ефективності правового регулювання; герменевтичного підходу – шляхом інтерпретації змісту законодавчих положень, які за формою можуть не бути названими «принципами», але функціонують як такі; порівняльно-правового методу – через виявлення спільних і відмінних рис принципових засад у законодавстві та практиці інших країн Європи, США, Канади тощо [3, с. 57].

Особливої ваги в дослідженні набуває використання системного підходу, згідно з яким принципи не розглядаються ізольовано, а утворюють ієрархічно впорядковану сукупність – від метапринципів (наприклад, верховенства права) до спеціалізованих принципів правозабезпечувальної діяльності. Це узгоджується з підходом, який вбачає у правовому принципі системоутворюючу і водночас аксіологічну категорію права, що поєднує ідею, функцію та норму в одне понятійне поле.

Застосування категоріального методу дозволяє розрізняти принципи як: нормативно зафіксовані (наприклад, вказані в ст. 4 Закону України «Про державну службу» або ст. 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»); виведені з прецедентної практики (передусім із рішень Конституційного Суду України та національних адміністративних судів); доктринально реконструйовані (через осмислення функціонального призначення юридичної служби як інституту правозабезпечення).

Вказані методологічні засади є критично важливими для унеможливлення змішування принципів із правилами поведінки або інструментальними нормами. Принципи, на відміну від останніх, мають підвищений ступінь абстракції, універсальності й обов'язковості, забезпечуючи логічну цілісність правової системи. Таким чином, методологічний апарат аналізу принципів функціонування юридичних служб суб'єктів публічного врядування базується на синтезі онтологічних, гносеологічних і функціональних підходів, які дозволяють не лише виявити та класифікувати ці принципи, але й осмислити їхнє призначення у правовій архітектоніці публічної служби.

Правове закріплення принципів функціонування юридичних служб суб'єктів публічного врядування становить собою один із ключових етапів інституціоналізації правозабезпечувальної діяльності у сфері державного та муніципального управління. Законодавець не використовує універсального підходу до фор-

малізації цих принципів, однак їх нормативне вираження простежується в ряді актів конституційного, адміністративного та спеціалізованого законодавства.

Передусім фундаментальною підставою є Конституція України, положення якої слугують джерелом конституційних принципів діяльності юридичних підрозділів, зокрема: принципу верховенства права (ст. 8); принципу правової визначеності й стабільності (як елемент принципу правової держави – ст. 1); принципу підконтрольності та підзвітності органів влади (ст. 19, ст. 5, ч. 3); принципу недопущення узурпації повноважень і дотримання меж компетенції (ст. 6, ст. 19).

Ці положення становлять вищий рівень нормативного відображення принципів, які обов'язково втілюються в діяльність усіх юридичних служб органів публічного управління.

На рівні галузевого законодавства принципи більш деталізовані та адресно визначені. Так, стаття 4 Закону України «Про державну службу» у чинній редакції (із змінами від 2024 року) встановлює обов'язковість дотримання низки засад, серед яких: верховенство права – як підпорядкування діяльності державного службовця ідеї правової вищості Конституції; законність – обов'язок діяти в межах, на підставі та у спосіб, визначений законом; доброчесність – орієнтація на публічний інтерес і відмова від приватного; професіоналізм і ефективність – включаючи постійне професійне навчання, знання мов, управління ресурсами; стабільність, прозорість, рівний доступ тощо.

Аналогічно, стаття 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2023) встановлює систему принципів, релевантних і для юридичних служб: служіння територіальним громадам – як основний вектор правозабезпечувальної роботи; поєднання місцевих і державних інтересів – що безпосередньо впливає на функції правової експертизи; ефективність і доброчесність – у роботі зі статутами, договорами, рішеннями рад, антикорупційній практиці; політична неупередженість – що набуває особливого значення в діяльності юридичної служби при обслуговуванні виборних органів

У контексті локального врядування функціональна складова принципів юридичних служб отримала подальшу конкретизацію у законі «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема: у вимогах до правової форми прийняття рішень (ст. 26, 59), у забезпеченні від-

критості та доступу до інформації (ст. 38), у нормотворчій компетенції рад і виконавчих органів (ст. 26, 33, 38), в обов'язку дотримання законності при реалізації владних повноважень.

Також слід згадати Закон України «Про запобігання корупції», який закріплює етичні та правові принципи доброчесності, конфлікту інтересів, прозорості, превентивного правового контролю, що прямо реалізуються юридичними службами в їхній контрольно-аналітичній та консультативній діяльності.

У практичному вимірі правове оформлення принципів здійснюється через: положення про юридичні служби; інструкції з ведення правової роботи; типові регламенти і посадові інструкції; локальні акти органів місцевого самоврядування (рішення про створення структурних підрозділів, делегування повноважень тощо).

Водночас слід зауважити, що уніфікованого типового положення про юридичну службу органу публічного врядування чинним законодавством не передбачено. Це породжує правову фрагментарність у нормативному закріпленні функцій, меж відповідальності та механізмів реалізації принципів.

Таким чином, чинне українське законодавство забезпечує багаторівневе закріплення принципів діяльності юридичних служб – від конституційних норм до спеціалізованих актів. Однак наявність прогалин у уніфікації формального вираження цих принципів потребує подальшого наукового осмислення та нормативної стандартизації.

Формування узгодженої, концептуально завершеної системи принципів функціонування юридичних служб у структурі публічного врядування є важливою умовою забезпечення правової визначеності, інституційної ефективності та добросовісності діяльності цих підрозділів. Принципи не можуть існувати як випадковий перелік декларативних засад – вони повинні бути систематизовані, логічно впорядковані та орієнтовані на конкретні функціональні аспекти роботи юридичних служб. Класифікація принципів відіграє методологічну та прикладну роль: з одного боку, вона дозволяє осмислити змістовну структуру правозабезпечувальної діяльності, а з іншого – створює передумови для розроблення типових положень, посадових інструкцій, процедур оцінювання, аудиту та кадрової політики.

В основу класифікації принципів функціонування юридичних служб можуть бути покладені кілька аналітичних критеріїв. По-перше, за

нормативним джерелом розрізняють принципи конституційні (наприклад, верховенство права, закріплене у статті 8 Конституції України), законодавчі (визначені у статтях 4 відповідно Законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування»), підзаконні (інструктивні документи, накази міністерств, методики) та локальні (встановлені внутрішніми актами суб'єктів публічного врядування). По-друге, за сферою дії доцільно розмежовувати загальноадміністративні принципи (які поширюються на всю систему публічного управління) та спеціалізовані галузеві, характерні саме для юридичних підрозділів. По-третє, за функціональним навантаженням можна виокремити організаційні (що регламентують структурно-функціональні аспекти), регулятивні (пов'язані з правозастосуванням), етичні (морально-професійні орієнтири) та процедурні (що визначають стандарти роботи). Нарешті, за суб'єктом реалізації принципи можуть бути універсальними (застосовуються до всіх службовців публічного сектору) і специфічними (притаманні виключно юридичним службам).

З урахуванням наведених підходів пропонується умовна чотирьохгрупова класифікація принципів. Перша група – загально-правові принципи, які становлять нормативну основу всієї правової системи і є обов'язковими для реалізації в діяльності юридичних служб. До них належать принципи верховенства права, законності, правової визначеності, пропорційності, юридичної стабільності. Вони є системоутворюючими, оскільки визначають межі й зміст правозастосування, а також легітимність будь-яких управлінських рішень. Друга група – адміністративно-організаційні принципи, до яких належать стабільність, підконтрольність, підзвітність, ефективність і результативність. Вони регулюють логіку внутрішньої організації роботи юридичних служб, порядок прийняття рішень, систему звітності, а також механізми управління якістю.

Третю групу складають етико-професійні принципи: доброчесність, неупередженість, відповідальність, професіоналізм і конфіденційність. Їх дотримання забезпечує високий рівень правової культури, етичну стійкість та довіру до юридичної служби з боку інших структурних підрозділів, керівництва та громадськості. Ці принципи набувають особливого значення в контексті антикорупційного контролю та реалізації положень Закону України «Про запобігання корупції». Нарешті, до четвертої групи

належать функціонально-правові принципи, які безпосередньо стосуються змісту і технології юридичної роботи: експертність (обов'язок надавати професійно обґрунтовані висновки), консистентність (внутрішня узгодженість правових позицій), превентивність (орієнтація на запобігання правовим ризикам), універсальність (здатність забезпечувати правову підтримку всіх напрямів діяльності органу) та правозабезпечувальна спрямованість (орієнтація на реалізацію норм права, а не лише на захист інтересів адміністрації).

Системний аналіз цих груп дозволяє побудувати інтегровану модель функціонування юридичної служби як цілісного правозабезпечувального інституту, діяльність якого є результатом взаємодії нормативних засад, професійних етичних стандартів і організаційних механізмів. Принципи не лише задають орієнтири, але й структурно формують інституційне поле: вони впливають на формування посадових обов'язків, оцінку ефективності, дисциплінарну відповідальність, побудову комунікацій з іншими підрозділами[4, с. 145-147]. На практиці їх реалізація відбувається в таких формах, як правова експертиза, участь у нормотворчості, підготовка відповідей на запити, представництво в судах, аудит рішень, правова освіта співробітників, контроль за дотриманням антикорупційного законодавства.

Таким чином, систематизація принципів функціонування юридичних служб має не лише пізнавальне, а й регулятивне значення. Вона виступає основою для формування професійної доктрини юридичної служби як інституту, який у структурі публічного врядування поєднує адміністративну стабільність, правову обґрунтованість і етичну відповідальність, будучи не лише гарантом законності, але й каталізатором інституційної якості державного управління загалом.

Функціональне навантаження принципів у структурі юридичної служби публічного врядування полягає не лише в окресленні загальних орієнтирів чи декларативних вимог, а насамперед у трансформації цих засад у конкретні дії, управлінські процедури, методи правової роботи та механізми внутрішнього саморегулювання. Функціональне значення принципів розкривається саме через їх здатність матеріалізуватись у професійних алгоритмах діяльності – як у щоденній практиці підготовки юридичних висновків, так і в розробці актів, судовому представництві, антикорупційних аудитах,

локальній нормотворчості та консультативному супроводі управлінських рішень.

Насамперед принцип верховенства права реалізується у щоденному правовому супроводі діяльності органів публічного управління через безумовну орієнтацію юридичної служби на пріоритетність положень Конституції України, практики Конституційного Суду та міжнародно-правових стандартів. На практиці це виявляється в забезпеченні відповідності актів органу нормам вищої юридичної сили, у забезпеченні стабільності нормативного середовища та мінімізації дискреційного свавілля.

Принцип законності функціонує як підстава всієї правозабезпечувальної діяльності юридичної служби. Він втілюється у перевірці проєктів актів на відповідність чинному законодавству, супроводі рішень органу у судах, аналізі ризиків юридичної відповідальності та консультуванні посадових осіб щодо меж повноважень. Цей принцип забезпечує функцію превенції порушень і правову охайність в управлінській діяльності.

Принцип ефективності матеріалізується через створення і впровадження системи правового менеджменту, спрямованої на досягнення конкретних результатів за допомогою раціонального використання ресурсів. Наприклад, оптимізація юридичного супроводу проєктів, скорочення витрат на судові процеси через якісну превенцію, створення шаблонізованих форм актів, а також налагодження внутрішніх правових регламентів та реєстрів. Принцип ефективності прямо пов'язаний з цифровізацією та автоматизацією частини процедур юридичної підтримки.

Принцип доброчесності реалізується в обов'язку юридичної служби виступати арбітром між публічним інтересом і потенційними приватними впливами. У сфері практичної реалізації цей принцип знаходить втілення у контролі за конфліктами інтересів, участі в комісіях з оцінювання доброчесності посадових осіб, проведенні внутрішніх юридичних аудитів, а також у розробці кодексів етики чи стандартів службової поведінки. Він також лежить в основі забезпечення сумлінної правової позиції під час представництва органу в суді.

Принцип професіоналізму набуває матеріального наповнення через систематичне навчання юридичних кадрів, володіння інструментами аналітичної і нормопроектної діяльності, підтримання належного рівня правової грамотності у сфері адміністративного, цивіль-

ного, господарського та конституційного права. Його функціональна реалізація проявляється у здатності формулювати юридичні висновки, які не тільки відповідають чинному праву, але й здатні проактивно вказати на потенційні правові ризики, перспективи нормативного вдосконалення чи дефіцити у законодавчій базі.

Принцип превентивності, як складова функціонального підходу, реалізується через те, що юридична служба має не лише реагувати на правові проблеми, а передусім – передбачати і запобігати їм. Це означає моніторинг судової практики, аналітику змін у законодавстві, завчасне виявлення колізій у проєктах актів чи неповноти правових регулювань. Превентивність формує основи антикризового правового менеджменту, у якому юридична служба виступає як «система раннього попередження».

У свою чергу принцип універсальності юридичної служби забезпечується її залученістю до всіх ділянок діяльності суб'єкта публічного врядування – від управління комунальним майном і бюджетним процесом до міжмуніципального співробітництва і правової освіти населення[5, с. 41, 54]. Така багатофункціональність накладає підвищені вимоги до методологічної підготовки та здатності працювати з широким спектром галузей права.

Також слід окремо відзначити функціональну роль консистентності, що проявляється у необхідності забезпечення логічної узгодженості усіх правових позицій, які формує юридична служба. Це передбачає уніфіковану правову аргументацію в межах одного органу, підтримання послідовності в юридичних висновках та судовому представництві, недопущення суперечливих позицій у різних сферах дії.

Загалом, кожен з принципів виконує не лише нормативну, а й функціональну роль: слугує критерієм оцінки якості роботи юридичної служби, основою для розроблення внутрішніх стандартів, визначення показників результативності, елементом правового аудиту. Їхнє втілення в практичну площину дозволяє не лише реалізувати вимоги законодавства, а й підвищити інституційну спроможність органу публічного врядування, зміцнити довіру громадськості та запровадити принципи належного управління в межах державного і муніципального сектора.

Незважаючи на чітке нормативне закріплення та методологічну опрацьованість принципів функціонування юридичних служб суб'єктів публічного врядування, на практиці виникає низка суттєвих проблем, які ускладнюють або

навіть унеможливають їх повноцінну реалізацію. Ці проблеми пов'язані як із прогалинами в законодавчому регулюванні, так і з інституційними викликами, кадровими ризиками, управлінською недосконалістю та політичними впливами.

Одним із ключових викликів є фрагментарність нормативного забезпечення функціонування юридичних служб. Станом на 2025 рік в Україні відсутнє типове положення про юридичну службу органу публічного врядування, що ускладнює впровадження єдиних стандартів професійної діяльності, визначення переліку функцій, процедурних вимог, механізмів підпорядкування та оцінки ефективності. Різні органи місцевого самоврядування, міністерства, служби і агентства реалізують юридичне забезпечення на основі локальних підходів, що породжує асиметричність і нерівномірність у забезпеченні правової функції.

Наступною суттєвою проблемою є дефіцит професійної кваліфікації юридичних кадрів, особливо на рівні територіальних громад. У практиці поширеною є ситуація, коли функції юридичної служби виконує один працівник, без належної підтримки, доступу до баз даних, оновлених джерел права, належного матеріального забезпечення та системи підвищення кваліфікації. Це не тільки знижує рівень правового забезпечення, але й створює передумови для формального підходу до дотримання принципів доброчесності, професіоналізму, ефективності.

Окрему загрозу становить політична вразливість юридичних служб, яка проявляється в тиску з боку керівництва органів, у використанні правової експертизи як інструменту легітимації політично доцільних, а не юридично обґрунтованих рішень. Принципи політичної неупередженості, служіння публічному інтересу, доброчесності часто підмінюються адміністративною лояльністю, що нівелює інституційну автономію юридичної служби.

Системною проблемою залишається відсутність внутрішніх механізмів самоконтролю і внутрішнього аудиту в структурі юридичних служб. Практика проведення регулярного юридичного аудиту (*internal legal audit*), аналізу типових помилок, внутрішнього консиліуму при підготовці важливих актів – майже відсутня. Внаслідок цього принципи превентивності, консистентності, ефективності реалізуються випадково або не реалізуються зовсім.

Виклики виникають також у сфері цифровізації та доступу до сучасних правових інстру-

ментів. У багатьох органах влади немає автоматизованих систем підготовки актів, електронних правових експертиз, баз знань судової практики чи навіть актуальних редакцій нормативних актів. Такий цифровий розрив обмежує реалізацію принципів професіоналізму, ефективності, правової стабільності та правової визначеності.

Ще одним суттєвим викликом є обмежена підзвітність юридичної служби перед суспільством. Хоча юридичні підрозділи формально діють від імені органу влади, у реальності вони функціонують як ізольовані підрозділи з мінімальною публічністю своєї діяльності. Відсутність відкритих звітів, аналізу практики представництва в судах, експертних висновків або консультацій позбавляє громадськість можливості оцінити якість правового супроводу публічного управління.

Крім того, відсутність дієвої системи індикаторів оцінювання ефективності юридичної служби унеможливорює запровадження принципу результативності. Юридичну службу часто оцінюють за формальними критеріями (кількість підготовлених документів, терміни реагування), а не за якісними параметрами – обґрунтованість правових позицій, виграні справи, упереджені правові ризики, забезпечення балансу інтересів.

Таким чином, проблеми реалізації принципів у діяльності юридичних служб мають комплексний характер: вони включають як нормативні, так і інституційні, кадрові, політичні, процедурні й цифрові аспекти. Їх подолання потребує не лише вдосконалення законодавчого поля, а й запровадження інноваційних управлінських практик, розбудови внутрішніх стандартів правової служби, посилення її автономії, професіоналізації та підзвітності. Лише за умови системного оновлення архітектури юридичної служби як інституту публічного врядування можна гарантувати повноцінну реалізацію її засадничих принципів.

Порівняльно-правовий аналіз принципів функціонування юридичних служб у системах публічного врядування інших держав дає змогу не лише виявити універсальні моделі право-забезпечення, але й окреслити ті структурні та функціональні орієнтири, які можуть бути релевантними для вдосконалення української практики. Вивчення інституційного дизайну юридичних підрозділів у країнах з усталеними демократичними традиціями – зокрема у Франції, Німеччині, Польщі та Сполучених Штатах Америки – дозволяє виокремити спільні риси

й специфічні підходи до реалізації принципів законності, ефективності, доброчесності, незалежності й підзвітності[6]

У Франції інститут правового супроводу адміністративної діяльності реалізується передусім через функціонування *juridique interne* – внутрішніх юридичних служб муніципалітетів, а також через інститут префектури, де юридичні відділи здійснюють екстернальний контроль за актами органів місцевого самоврядування. Основоположним принципом діяльності є принцип *neutralité administrative* (адміністративної нейтральності), що гарантує неупередженість правової оцінки та незалежність юридичних висновків. Крім того, діє принцип *rigueur juridique* – високого стандарту юридичної обґрунтованості, що забезпечується шляхом участі юридичних радників у всіх ключових процесах правотворення, закупівель, управління майном. Правова експертиза є обов'язковою перед будь-яким важливим рішенням муніципалітету, що значно підвищує рівень превенції юридичних ризиків[7].

У Німеччині функціонування юридичних служб у системі *öffentliche Verwaltung* має дворівневу структуру – у межах *kommunale Selbstverwaltung* (муніципального самоврядування) та в апараті *Landesverwaltung* і *Bundesverwaltung* (земельної і федеральної адміністрації). Особливістю є високий рівень автономії юридичних служб, які діють у статусі самостійних відділів із чітко регламентованими функціями (*Rechtsamt*). Принципи *Rechtssicherheit* (правової визначеності), *Verhältnismäßigkeit* (пропорційності) та *Effizienz* (ефективності) є обов'язковими до реалізації в усіх процесах правового супроводу. У практиці широко застосовується внутрішній аудит юридичної діяльності (*Rechtskontrolle*), що дозволяє забезпечити системність правового супроводу та уникнення правових помилок [8, с. 232, 342, 455].

У Польщі, яка має правову систему, близьку до української, юридичні служби (*dział prawny*) при органах *samorządu terytorialnego* (територіального самоврядування) функціонують на основі Закону про самоврядування гмін, повітів і воєводств. Польський підхід ґрунтується на принципах *jawność* (відкритість), *bezstronność* (неупередженість) та *fachowość* (професійність). Служби зобов'язані забезпечити юридичну експертизу кожного рішення перед його винесенням на сесію ради або підписанням головою виконавчого органу. Важливо, що польське законодавство передбачає навчання та

сертифікацію юридичних працівників ОМС, що закладає інституційну основу для дотримання принципу професіоналізму[9, с. 164].

У Сполучених Штатах Америки юридичні служби (*legal departments*) при органах місцевої влади або у виконавчих агенціях функціонують як офіси міських/окружних юристів (*City Attorney's Office*), які мають широкий спектр повноважень. Основними принципами є *accountability* (підзвітність), *legal integrity* (правова доброчесність), *public interest first* (пріоритет публічного інтересу). Оскільки публічні юристи США підпорядковуються як голові виконавчого органу, так і виборній раді (*council*), забезпечується баланс впливів і запобігається політичному тиску. Юридичні служби також зобов'язані щорічно публікувати звіти про свою діяльність, що є елементом інституційної прозорості та відповідальності перед громадськістю.

Порівняння цих підходів дозволяє виокремити кілька спільних принципів, які мають універсальний характер: автономність юридичних служб як структурних підрозділів із чітко визначеними повноваженнями; обов'язкова превентивна юридична експертиза всіх проєктів актів і управлінських рішень; високі стандарти доброчесності, юридичної відповідальності та професійної підготовки; незалежність від політичного тиску та орієнтація на публічний інтерес; інституціоналізована система оцінювання та публічної підзвітності [10].

Для української правової дійсності ці моделі мають як орієнтаційну, так і нормативно-еволюційну цінність. Їх імплементація в українське правове середовище має враховувати національні традиції муніципального врядування, однак інтеграція таких принципів, як юридична автономія, обов'язкова експертиза, професіоналізм і відкритість[11, с. 1667], є безумовною умовою посилення правової спроможності публічного сектора.

Висновки. Результати проведеного дослідження дозволяють сформулювати низку теоретичних висновків і практичних пропозицій, які є релевантними як для подальшої наукової розробки проблематики правового забезпечення публічного врядування, так і для нормативно-організаційного вдосконалення діяльності юридичних служб органів публічної влади.

У теоретико-методологічному аспекті обґрунтовано, що принципи функціонування юридичних служб слід розглядати не лише як загальні правові орієнтири, а як інституціоналізовані регулятивні засади, що виконують сис-

темоутворюючу, стабілізуючу, превентивну та інтерпретаційну функції у структурі публічного врядування. Принципи є результатом конвертації пізнаних закономірностей публічного управління у правову форму, що забезпечує сталість, передбачуваність і цілісність діяльності юридичних підрозділів.

У межах класифікаційного аналізу запропоновано систематизацію принципів на чотири взаємопов'язані групи: загально-правові, адміністративно-організаційні, етико-професійні та функціонально-правові. Така структура дозволяє врахувати як нормативно-ціннісну, так і операційно-функціональну природу правозабезпечувальної діяльності. Встановлено, що принципи верховенства права, законності, доброчесності, професіоналізму, ефективності та превентивності становлять ядро інституційної ідентичності юридичної служби у публічному секторі.

Розкрито функціональний зміст зазначених принципів, зокрема у сферах правової експертизи, судового представництва, локального нормотворення, антикорупційного контролю, внутрішнього аудиту та правової просвіти. Доведено, що практична реалізація принципів потребує не лише формального дотримання, а активної трансформації в управлінські процедури, регламенти, моделі оцінювання та антикризове реагування.

Водночас встановлено низку суттєвих проблем, що перешкоджають повноцінному втіленню принципів у діяльність юридичних служб: відсутність типового положення про юридичну службу, дефіцит професійної підготовки кадрів, політична вразливість, брак внутрішнього самоконтролю, відсутність цифрових інструментів, обмежена підзвітність і недостатня публічність. Ці чинники не лише ускладнюють реалізацію конкретних принципів, але й підривають довіру до інституту юридичного супроводу як такого.

Порівняльно-правовий аналіз дозволив ідентифікувати спільні моделі реалізації принципів у системах публічного управління Франції, Німеччини, Польщі та США, зокрема: інституційну автономність юридичної служби, нормативну обов'язковість правової експертизи, функціональну незалежність, професіоналізацію через постійну підготовку та публічну підзвітність.

На основі викладеного формулюються наступні практичні пропозиції:

1. Розробити та затвердити типове положення про юридичну службу органу публічного врядування, в якому закріпити перелік принци-

пів її діяльності, функції, процедури експертизи, порядок внутрішнього контролю, а також індикатори результативності.

2. Інституціоналізувати систему професійної сертифікації юридичних службовців публічного сектору, яка включала б курси підвищення кваліфікації, етичне навчання, знання іноземного законодавства (особливо в умовах євроінтеграції), управлінську підготовку.

3. Впровадити внутрішні стандарти превентивного правового супроводу, зокрема: обов'язкову юридичну експертизу всіх проектів нормативних актів; запровадити обов'язок фіксації правових висновків із зазначенням правової позиції; створити реєстр типових юридичних рішень органу.

4. Створити нормативні та технічні умови для цифровізації юридичної служби: автоматизація юридичних процедур, впровадження внутрішніх електронних платформ для правового обліку, інтеграція з ЄДРСР (Єдиний державний реєстр судових рішень), базами судової практики, нормативно-правових актів тощо.

5. Запровадити щорічну публічну звітність юридичних служб, у тому числі у формі огляду практики правового супроводу, аналізу виграшних/програних судових справ, експертних висновків, антикорупційних заходів, консультаційної роботи.

6. Зміцнити гарантії політичної незалежності юридичної служби через встановлення чітких меж відповідальності, заборони втручання у зміст правових висновків, і можливість оскарження тиску на юридичний підрозділ до відповідної комісії етики або органу публічної служби.

Узагальнюючи, можна стверджувати, що реалізація принципів функціонування юридичних служб суб'єктів публічного врядування є не лише питанням правового регулювання, а й індикатором якості державного управління загалом. Трансформація юридичної служби в ефективний, незалежний, публічний інститут правового забезпечення стане важливим етапом модернізації публічного сектору України в контексті побудови правової держави та належного врядування.

Список використаної літератури:

1. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 02.05.2023. № 3077. Відомості Верховної Ради. 2023. № 72. Ст.249.
2. Про державну службу: Закон України 10.12.2015. № 889. Відомості Верховної Ради. 2016. № 4. Ст. 43.

3. Davis, K. C. Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry. Urbana : University of Illinois Press, 1971. 214 p.
4. Слобожан О. В. Формування та організація діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування України: дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04. Київ, 2012. 259 с.
5. Кравець О. О. Правовий статус юридичної служби органу місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук 12.00.02. Київ, 2017. 218с.
6. Craig, P. Administrative Law. Oxford: Oxford University Press, 2012. 888 p.
7. Harlow, C., Rawlings, R. Law and Administration. Cambridge : Cambridge University Press, 2009. 544 p.
8. Schwarze, J. European Administrative Law. London : Sweet & Maxwell, 2006. 1368 p.
9. Домбровський С. Ф., Тараненко Л. С. Правове забезпечення організації та діяльності юридично служби в Україні та Польщі: порівняльно-правові аспекти. Університетські наукові записки. 2016. № 57. С. 164-174.
10. OECD. The Principles of Public Administration. SIGMA Papers No. 55. Paris : OECD Publishing, 2017. 128 p. URL: <https://www.oecd.org/governance/the-principles-of-public-administration.htm>
11. Колпаков В. К. Деліберативне врядування: конституційна легітимність і межі інституціоналізації. Наукові інновації та передові технології. Випуск № 5. 2025. С. 1661-1673. URL: [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2025-5\(45\)-1661-1673](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2025-5(45)-1661-1673)

Kolpakov V.K., Kurinnyi Ye.V., Yevtushenko D.S. Principles governing the functioning of legal services within local self-government and other public governance entities

The article examines the principles governing the functioning of legal services of public governance entities in the context of contemporary administrative and legal doctrine and the ongoing transformation of the local self-government system in Ukraine. It is substantiated that these principles, as fundamental foundations of legal support activity, serve not only as normative guidelines but also as tools of organization, self-regulation, evaluation, and internal control within public administration.

Adopting a systemic approach, the article proposes a classification of principles into general legal, administrative-organizational, ethical-professional, and functional-legal categories. Their content is revealed through the practical dimensions of legal expertise, rulemaking, litigation, anti-corruption activities, and internal legal audit. The study identifies key practical challenges to the implementation of these principles, such as fragmented legal regulation, lack of professional qualifications, political dependence, insufficient digital infrastructure, and the absence of public accountability mechanisms.

Based on a comparative legal analysis of models from France, Germany, Poland, and the United States, the article outlines institutional approaches potentially applicable to the Ukrainian context. It proposes a set of practical recommendations, including the development of a standard regulation on legal services, implementation of performance evaluation indicators, introduction of professional certification, and the digitalization of legal support activities. The author argues that the implementation of well-defined principles for legal services is a key precondition for enhancing the quality of public governance and affirming the rule of law in Ukraine.

Key words: legal service; public governance; legal principles; administrative law; local self-government; legal support; legal expertise; public service activity; governance efficiency; rule of law.