

УДК 352.075:342.25(477)

О. Слобожан

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ДІЯЛЬНОСТІ ЮРИДИЧНИХ СЛУЖБ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Подано загальну характеристику діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування. Визначено завдання, функції, напрями, форми та методи організації їх роботи. Запропоновано шляхи її оптимізації.

Ключові слова: юридична служба, юридичний супровід, загально-правова, договірна, претензійно-позовна, нормотворча робота.

На стадії розбудови України як правової держави важливого значення набуває дотримання принципу законності у сфері місцевого самоврядування. Дедалі більшою мірою підвищується значення правових форм та методів муніципального управління, правового забезпечення життєдіяльності територіальних громад та організації роботи органів місцевого самоврядування. В цих умовах закономірним є зростання ролі юридичних служб органів місцевого самоврядування (далі – ЮС), оскільки вони є основною ланкою охорони прав територіальних громад, забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, попередження правопорушень у сфері муніципального управління. ЮС має забезпечити гармонійне поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів, з одного боку, та баланс інтересів територіальної громади та окремих її членів – з іншого. ЮС перебувають у стані постійного розвитку, внаслідок чого змінюються їх структура та окремі функції, що суттєво впливає на ефективність захисту ними законних інтересів територіальної громади та органів місцевого самоврядування, правового забезпечення, супроводу діяльності останніх.

Враховуючи вищезазначене, особливої актуальності набуває дослідження організаційно-функціональних засад діяльності ЮС та вироблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо її удосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що питання нормативно-правового забезпечення органів місцевого самоврядування достатньо глибоко висвітлені в працях В. Борденюка, В. Шаповала, В. Авер'янова, О. Батанова, І. Голосніченко, Н. Нижник, О. Фрицького, Н. Плахотнюк, М. Пухтинського, В. Погорілко, В. Пархоменка, В. Кравченка, М. Пітцика, М. Корнієнко, В. Кампо та інших. Проблеми організації правової роботи визначені у дослідженнях В. Анохіна, Г. Знаменського, Л. Голембо, А. Рябова, В. Чуднова та інших. Своєю чергою, питання правового становища, організації та планування роботи ЮС державних органів та суб'єктів господарювання знайшли своє відображення у працях вітчизняних та зарубіжних вчених: С. Домбровського, Д. Єремєєва, Л. Трофімової, В. Горевого, А. Долгополова, В. Коростей, Н. Еріашвілі, А. Іванова, Л. Щербачової, М. Тіхомірова, С. Айзіна, А. Чашина.

Фахівцями напрацьовано значний методичний потенціал щодо: організації правової роботи в приватному секторі; визначення якості нормативно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування; критеріїв ефективності муніципального управління. Водночас питання упровадження механізмів та інструментів ефективного юридичного супроводу діяльності органів та посадових

осіб місцевого самоврядування, подолання проблем організації правової роботи в органах місцевого самоврядування, визначення оптимальних форм організації роботи ЮС залишаються недослідженими.

Мета дослідження – визначити зміст діяльності ЮС та запропонувати шляхи її оптимізації. Для досягнення мети було визначено такі завдання: дослідити сучасний стан розвитку ЮС, розкривши сутність основних напрямів, форм та методів організації роботи; охарактеризувати основні шляхи оптимізації роботи ЮС, визначивши засоби їх досягнення.

ЮС створюється передусім для організації і здійснення правової роботи в інтересах територіальних громад, а також з метою юридичного супроводу діяльності ради, виконавчого комітету (апарату), інших виконавчих органів та посадових осіб.

Існує багато визначень ЮС, однак всі вони характеризують її сутність з огляду юриспруденції чи економічної теорії. Зважаючи на постулати теорії державного управління, ми визначаємо ЮС в органах місцевого самоврядування як специфічний виконавчий орган ради, що є частиною апарату управління, і який безпосередньо виконує та організовує правову роботу в цьому органі. Тобто вона не тільки сама веде визначену ділянку правової роботи, але й є основним організатором стосовно ради, виконавчого комітету, інших виконавчих органів, посадових осіб та депутатів. ЮС можуть мати різний статус, організаційно-правову форму та структуру (юридичний сектор, відділ, управління, департамент).

Про особливе місце ЮС в управлінській структурі свідчить те, що вона: має безпосередньо підпорядковуватися головній посадовій особі місцевого самоврядування; утворюється безпосередньою місцевою радою; переважно випадків є структурним підрозділом виконавчого комітету (апарату) ради, але може мати статус юридичної особи; не допускається покладення на неї обов'язків, що не належать або виходять за межі її компетенції; її пропозиції та зауваження є обов'язковими для розгляду. Будучи складовою частиною структури апарату управління органу місцевого самоврядування, ЮС покликана спрямовувати його діяльність у законне русло і саме з позицій закону забезпечувати захист інтересів територіальної громади.

На основі аналізу різноманітних положень про ЮС ми визначили її основні завдання: організація розроблення нормативно-правових актів з основних напрямів діяльності відповідних органів місцевого самоврядування, безпосередня участь у підготовці проектів цих актів із найважливіших комплексних проблем муніципального управління; захист правовими засобами законних прав та інтересів територіальних громад, органів місцевого самоврядування, а також комунального майна; здійснення контролю за відповідністю законодавству проектів нормативних документів, що подаються на підпис головній посадовій особі місцевого самоврядування та виносяться на розгляд ради, виконавчого комітету; здійснення систематизованого юридичного обліку законодавчих та інших актів, підтримання їх у контрольному стані; методичне керівництво правовою роботою в системі виконавчих органів ради, пропаганда законодавства, юридична допомога підрозділам та посадовим особам органів місцевого самоврядування, депутатам рад.

ЮС характеризується як служба зі специфічними функціями, до яких належать правоохоронна, “президіяльна”, стабілізуюча, виконавчо-розпорядча, комунікативна [1]. ЮС бере участь у виконанні як забезпечувальних функцій, так і функцій загального керівництва. Таке призначення юридичної служби і визначає її важливе місце в організаційно-управлінській структурі органів місцевого

самоврядування, оскільки вона покликана здійснювати контрольні і наглядові функції за діяльністю структурних підрозділів, посадових осіб і керівників щодо дотримання ними норм чинного законодавства.

Основними напрямками (або сферами) діяльності ЮС, на нашу думку, є: загально-правова, договірна, претензійно-позовна робота та участь у локальній нормотворчості. До загально-правової роботи ми відносимо:

1) аналітичне та інформаційно-довідкове забезпечення діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування з правових питань (підготовка аналітичних матеріалів, юридичних висновків із питань законодавчого регулювання, правотворчої та правозастосувальної практики в окремих сферах; інформування про зміни у чинному законодавстві України; підготовка звернень щодо офіційного роз'яснення окремих положень нормативно-правових актів; забезпечення обліку та зберігання текстів законодавчих актів, підтримка їх у контрольному стані, зокрема з використанням відповідних комп'ютерних програм);

2) профілактику правопорушень та забезпечення законності у сфері муніципального управління (перевірка законності локальних документів; візування правових документів; засвідчення відповідності проектів рішень та розпоряджень органів та посадових осіб місцевого самоврядування Конституції та законам України, іншим нормативно-правовим актам; здійснення контролю за дотриманням чинного законодавства органами та посадовими особами місцевого самоврядування, комунальними підприємствами, установами та організаціями, зокрема шляхом проведення перевірок, внесення пропозицій про проведення службових розслідувань та притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, службових осіб комунальних підприємств, установ та організацій, які внаслідок невиконання або неналежного виконання своїх службових обов'язків завдають шкоду інтересам відповідної територіальної громади, внесення пропозицій про скасування актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, які не відповідають чинному законодавству України, компетенції відповідних органів та завдають шкоду інтересам відповідної територіальної громади);

3) забезпечення взаємодії з правоохоронними органами (підготовка звернень до прокуратури, інших правоохоронних та контрольних органів про здійснення перевірок дотримання чинного законодавства України фізичними та юридичними особами; розгляд окремих ухвал судів, актів прокурорського реагування, подань правоохоронних та контрольних органів, підготовка пропозицій про їх виконання; внесення пропозицій про сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, органів внутрішніх справ та адвокатури в межах юрисдикції відповідного органу місцевого самоврядування; внесення пропозицій щодо протидії корупції відповідно до компетенції органів і посадових осіб місцевого самоврядування; участь у розгляді питань під час та за результатами перевірок діяльності відповідної ради та її виконавчих органів з боку правоохоронних та контрольних органів);

4) забезпечення взаємодії з фізичними та юридичними особами, органами державної влади (надання юридичної допомоги вказаним суб'єктам у питаннях взаємодії з органами та посадовими особами місцевого самоврядування; розгляд звернень із правових питань; внесення пропозицій про сприяння реалізації прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб у їх взаємовідносинах з органами та посадовими особами місцевого самоврядування);

5) методичну роботу та сприяння підвищенню правового рівня посадових осіб місцевого самоврядування (надання консультацій з правових питань; аналіз інформації про діяльність ЮС, юрисконсультів виконавчих органів ради, комунальних підприємств, установ та організацій; здійснення методичного керівництва діяльністю ЮС, юрисконсультів інших виконавчих органів ради, комунальних підприємств, установ та організацій; роз'яснення їм правозастосовальної практики в окремих питаннях; забезпечення проведення, спільно з іншими органами, заходів, спрямованих на підвищення правових знань посадових осіб, працівників підприємств, установ, організацій комунальної власності відповідної територіальної громади, правової освіти депутатів ради, населення; взаємодія з вищими навчальними закладами, науковими установами та іншими спеціалізованими організаціями з правових питань). Профілактичне значення цієї роботи важко переоцінити. На нашу думку, більшість порушень законності допускається через незнання правових норм, а не через наміри посадових осіб, що їх застосовують.

Договірною роботою ЮС в органах місцевого самоврядування ми називаємо правову діяльність, що об'єднує весь комплекс заходів, пов'язаних з укладанням і виконанням договорів. Сюди належить: підготовка проектів договорів та угод, які укладаються від імені органів місцевого самоврядування; проведення правової експертизи та підготовка висновків про відповідність проектів договорів та угод, які укладаються, чинному законодавству України, інтересам відповідної територіальної громади та правилам юридичної техніки; участь у контролі виконання договорів та угод; внесення пропозицій про розірвання договорів та угод, які не виконуються або неналежно виконуються іншими сторонами та завдають шкоду інтересам відповідної територіальної громади.

На нашу думку, доцільним є розподіл договірної роботи на два управлінські етапи: діяльність щодо укладання договорів та діяльність щодо їх виконання. Типовими стадіями на цих етапах є: підготовка до укладення договору, яка включає у себе переддоговірні контакти, розробку основних умов, підготовку бланків договірної документації; оцінка підстав укладення договору, тобто кінцевої мети, що пояснює виникнення зобов'язань; оформлення договірних відносин – робота над проектами договорів, зокрема їх юридичний контроль і візування, врегулювання розбіжності в проектах, конкретизація їх зміст; доведення змісту договору до виконавців шляхом ознайомлення їх з текстами договорів, передачі необхідних виписок або копій; контроль за виконанням договорів – управлінська діяльність, спрямована на підтримку відповідності роботи органів та посадових осіб завданням встановленим у договорах; аналіз і оцінка результатів виконання договорів шляхом порівняння передбачених у договорі показників із фактично досягнутими [2].

Претензійно-позовна робота в органах місцевого самоврядування України проводиться відповідно до Рекомендацій Міністерства юстиції України про порядок ведення претензійної та позовної роботи на підприємстві, в установі, організації (№2 від 15.01.1996 р.) та відповідних положень, інструкцій, що розробляються самими органами місцевого самоврядування. Претензійно-позовна робота – це сукупність дій ЮС, її структурних підрозділів і працівників щодо пред'явлення і розгляду претензій та позовів, із метою забезпечення прав та інтересів органів місцевого самоврядування і територіальних громад. Шляхом висування або розгляду претензій і позовів ЮС захищає не тільки законні права органу місцевого самоврядування, але й вимагає відновлення порушеного права, захисту майнових і моральних інтересів територіальної громади.

Практика засвідчує, що така робота є доволі трудомісткою та займає найбільшу частину робочого часу працівників ЮС. Зазвичай вона містить у собі низку заходів: підготовка, одержання та складання документів, необхідних для пред'явлення або розгляду претензій і позовів; подання та розгляд претензій, позовів; підготовка відповідей (відгуків), інших заяв на претензії та позови, подані до відповідного органу місцевого самоврядування; захист прав органу місцевого самоврядування та територіальної громади при розгляді спорів у судовому порядку; здійснення організаційно-технічних заходів (реєстрація, облік, зберігання та відправка претензійно-позовних матеріалів); забезпечення контролю за претензійно-позовним провадженням; розгляд, аналіз, узагальнення результатів претензійно-позовної роботи; підготовка висновків, пропозицій щодо поліпшення цієї роботи.

Ми визначаємо локальну нормотворчість як процес регулювання муніципальних відносин за допомогою створення та реалізації актів територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Цей процес складається з трьох основних етапів: 1) підготовка проекту акта (попередня стадія); 2) обговорення і прийняття акта (основна стадія); 3) введення в дію акта (вирішальна стадія). На нашу думку, доцільною є класифікація актів місцевого самоврядування: статuti територіальних громад; рішення прийняті на місцевих референдумах; регламенти місцевих рад; рішення місцевих рад; розпорядження головної посадової особи територіальної громади; рішення виконавчих комітетів місцевих рад; різноманітні види адміністративних договорів (наприклад про розмежування повноважень, предметів відання); акти колегіальних органів в структурі органу місцевого самоврядування; акти виконавчих органів місцевих рад.

Ступінь участі ЮС при розробці певного виду акту та на кожному з етапів буде різною. Вона може брати участь у забезпеченні підготовки акта не лише на останньому етапі, але й в ході складання його проекту. На нашу думку, найбільш характерним для ЮС є забезпечення контролю за законністю нормотворчої діяльності – це визначення у встановленому порядку відповідності поданих проектів актів чинному законодавству; власним раніше виданим актам; рішенням суду, що вступили в законну силу; фактичному стану справ у тих сферах діяльності, що є об'єктом правового регулювання, а також здійснення в межах наявних повноважень заходів щодо усунення виявлених порушень.

Ми виділяємо такі функції з питань нормотворчої діяльності:

- у галузі організації нормотворчої діяльності: аналіз правозастосовної практики в системі муніципального управління, а також пропозицій щодо її вдосконалення; розробка перспективних і поточних планів нормотворчої діяльності, участь у контролі за їх виконанням; здійснення авторського супроводу актів, що підготовлені ЮС; підготовка довідок і висновків із правових проблем діяльності органів місцевого самоврядування, а також запитів із тих же проблем до органів державного управління; здійснення організаційно-методичного забезпечення нормотворчої роботи;

- у галузі контролю за законністю в нормотворчій діяльності: участь у розробці та здійсненні заходів, спрямованих на забезпечення додержання законодавчих, інших нормативно-правових актів у діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування; перевірка відповідності законодавству проектів актів, що розробляються відповідними органами місцевого самоврядування; вжиття заходів до скасування чи зміни актів, що суперечать законодавству; ведення обліку проектів актів, що завізовані та розглянуті в порядку попередньої консультації;

підготовка аналітичних матеріалів про виявлені недоліки з пропозиціями щодо вдосконалення локальної нормотворчості.

При характеристиці методів діяльності ЮС необхідно зважати на статус та роль у організаційно-управлінській структурі відповідних органів місцевого самоврядування. Тобто, будучи виконавчими органами місцевої ради, їх діяльність взаємопов'язана з діяльністю останньої як загалом, так і окремих її частин. Підпорядковуючись безпосередньо головній посадовій особі територіальної громади, здійснюючи юридичний супровід її діяльності та всіх виконавчих органів ради, ЮС мають величезний вплив. Отже, методи діяльності ЮС впливають як на власну організацію, так і на організацію діяльності всіх органів та посадових осіб місцевого самоврядування конкретної територіальної громади. До основних, ми відносимо такі методи: правової експертизи, вироблення рішень, юридичного контролю, організаційного планування, правового забезпечення, пропаганди правових знань, роботи з кадрами.

На сьогодні існують проблеми в організації правової роботи в органах місцевого самоврядування [3], які можуть бути вирішені шляхом оптимізації роботи ЮС. На нашу думку, це суттєво вплине на ефективність захисту ЮС інтересів відповідних територіальних громад та органів місцевого самоврядування, правового забезпечення та супроводу діяльності останніх. Загалом можна виокремити такі напрями оптимізації: удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності ЮС; реформування їх організаційно-функціональної структури; оптимізація кадрового забезпечення. На нашу думку, перший напрям має містити комплекс заходів:

- на рівні Верховної Ради України – прийняття Адміністративно-процедурного кодексу [4];

- на рівні Головного управління державної служби України – розробка та затвердження Модельного положення про ЮС, в якому визначено їх статус в сфері забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, закріплено завдання, функції, напрями, форми та методи діяльності, прописано повноваження в координаційно-регулюючій та контрольній сфері;

- на рівні Кабінету Міністрів України – внесення відповідних змін у Примірну інструкцію з діловодства (Постанова Кабінету Міністрів України №1153 від 17.10.1997 р.), в частині юридичного супроводу;

- на рівні Міністерства юстиції України – розробка та прийняття Методичних рекомендацій з питань організації загально-правової, договірної, претензійно-позовної, нормотворчої роботи; наказу про визначення індикаторів ефективності правової роботи в місцевому самоврядуванні;

- на рівні Міністерства праці та соціальної політики України – розробка та прийняття Нормативів чисельності працівників ЮС органів місцевого самоврядування, де визначено норми часу на всі види робіт, що виконуються працівниками юридичної служби та норми чисельності працівників залежно від трудомісткості робіт й факторів, що мають найбільший вплив на їх величину;

- на рівні Державного комітету статистики України – розробка та прийняття Інструкції зі статистики правової роботи в місцевому самоврядуванні.

Реформування організаційно-функціональної структури ЮС має відбуватися на принципах системи управління якістю [5]. Необхідно змінити статус ЮС із допоміжного виконавчого органу на функціональний шляхом формального

закріплення у відповідних положеннях. Наступним кроком є визначення ролі та місця ЮС у сфері забезпечення законності діяльності органу місцевого самоврядування шляхом запровадження таких методик: організації загально-правової, договірної, претензійно-позовної, нормотворчої роботи; взаємодії з іншими структурними підрозділами; з використання інструментарію стратегічного планування тощо. В них визначити критерії дієвості ЮС – індикатори результативності та ефективності діяльності, прописати принципи та механізми аудиту правової роботи та юридичного супроводу. На основі цього потрібно прописати алгоритми формування та організації роботи ЮС.

Оптимізація кадрового забезпечення ЮС полягає у розробці та запровадженні спеціальних методик добору працівників, формування і контролю їх професійної компетентності, які б враховували: особливі вимоги до рівня професійної компетентності, що визначаються високим ступенем відповідальності, до освітнього рівня (універсальність та різноплановість підготовки у сфері юриспруденції та державного управління); необхідність безперервного навчання та підвищення кваліфікації з питань конституційного, адміністративного та муніципального права; чітку регламентованість та розподілення професійних обов'язків; оптимальність навантаження та інтенсивності праці; обов'язкові навички роботи з пошуково-аналітичними правовими системами. Засобом досягнення цього може бути використання професіограм та психограм при профвідборі та кар'єрному просуванні працівників ЮС.

Таким чином, можна констатувати, що ЮС, виконуючи специфічні функції, використовує властиві тільки їй форми та методи діяльності. Форми юридичного супроводу діяльності органів місцевого самоврядування можна розподілити на загальні та особливі. Перші мають значення для організації правової роботи, а другі – відображають її окремі напрями. Аналіз цих напрямів дає підстави стверджувати, що ЮС займає особливе місце в управлінській структурі органів місцевого самоврядування: є головним організатором всієї правової роботи і покликана підтримувати належний рівень законності. ЮС є однією з найбільш важливих служб, без оптимізації роботи якої органи місцевого самоврядування не зможуть ефективно функціонувати. Подальшого наукового дослідження потребує аналіз нормативно-правового забезпечення діяльності ЮС, методів організації правової роботи в місцевому самоврядуванні.

Література

1. Слобожан О. В. Функції юридичних служб місцевих рад в сучасних умовах розвитку місцевого самоврядування / О. В. Слобожан // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 3(35). — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. — С. 287—296.
2. Кашанина Т. В. Хозяйственные товарищества и общества: правовое регулирование внутрифирменной деятельности [Текст] : учеб. для юрид. вуз. и факульт. / Т. В. Кашанина. — М. : Инфра-М Кодекс, 1995. — 554 с.
3. Слобожан О. Специфіка кадрового забезпечення юридичних служб органів місцевого самоврядування / О. Слобожан // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації [Текст] : матер. підсум. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (30 жовтня 2009 р., м. Одеса) : у 2 т. Т. 1. — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. — С. 83, 84.

4. Слобожан О. В. Роль адміністративно-процедурного кодексу в удосконаленні правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування / О. В. Слобожан // Державне та муніципальне управління [Текст] : наук. вісн. Академії муніципального управління. — Вип. 2(4). / за заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка. — К. : Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління, 2008. — С. 122—130. — (Серія “Управління”).

5. Слобожан О. Юридичний супровід роботи місцевих рад як складова системи управління якістю / О. Слобожан // Державне управління та місцеве самоврядування [Текст] : тез. IX міжнар. наук. конгр. (26 – 27 березня 2009 р.). — Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. — С. 106, 107.

O. Slobozhan

GENERAL DESCRIPTION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT LEGAL SERVICES ACTIVITIES IN UKRAINE

General description of local self-government legal services activities is given in the article. Tasks, functions, directions, forms and methods of their work organization are determined. The ways of its optimization are offered.

Key words: legal service, legal accompaniment, in-legal, contractual, claim-lawsuit, legislative work.