

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**Західноукраїнський національний університет**  
**Навчально-науковий інститут публічного управління**  
**Кафедра менеджменту, публічного управління та персоналу**

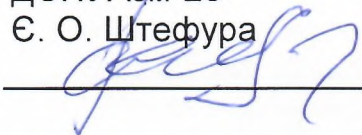
**ШТЕФУРА Єлізавета Олександрівна**

**Юридичний супровід діяльності органу  
місцевого самоврядування. / Legal support of the  
local self government body activities**

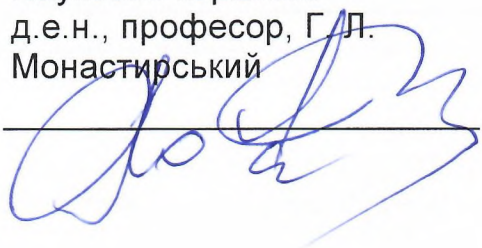
спеціальність: 281 - Публічне управління та адміністрування  
освітньо-професійна програма - Державна служба

Кваліфікаційна робота

Виконала студентка групи  
ДСПУАзм-23  
Є. О. Штефура



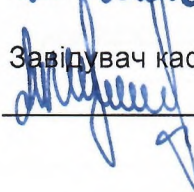
Науковий керівник:  
д.е.н., професор, Г.Л.  
Монастирський



Кваліфікаційну роботу допущено  
до захисту:

"25" листопада 2021 р.

Завідувач кафедри

  
М. М. Шкільняк

**ТЕРНОПІЛЬ - 2022**

## ЗМІСТ

<b>Вступ.....</b>	<b>3</b>
<b>Розділ 1. Теоретичні засади юридичного супроводу в діяльності органу місцевого самоврядування .....</b>	<b>5</b>
1.1. Адміністративна діяльність в органі місцевого самоврядування та необхідність її юридичного супроводу.....	5
1.2. Сутність механізму реалізації юридичного супроводу діяльності в органі місцевого самоврядування .....	12
Висновки до розділу 1.....	18
<b>Розділ 2. Аналіз системи юридичного супроводу в діяльності Богданської сільської ради Рахівського району Закарпатської області.....</b>	<b>19</b>
2.1. Оцінка організації юридичного супроводу в діяльності досліджуваної організації.....	19
2.2. Аналіз технологій юридичного супроводу в діяльності досліджуваної організації.....	30
2.3. Забезпечення юридичною службою органу місцевого самоврядування законності прийнятих рішень при розгляді звернень громадян та юридичних осіб та під час здійснення адміністративних процедур.....	36
Висновки до розділу 2.....	41
<b>Розділ 3. Удосконалення механізму юридичного супроводу в діяльності організації місцевого самоврядування .....</b>	<b>43</b>
3.1. Удосконалення організації та технологій юридичного супроводу в діяльності органу місцевого самоврядування.....	43
3.2. Шляхи підвищення правової культури адміністрації та персоналу органу місцевого самоврядування.....	46
Висновки до розділу 3.....	53
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>55</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>62</b>

## ВСТУП

**Актуальність теми роботи.** Важливим чинком забезпечення успішної діяльності органу місцевого самоврядування є ефективне адміністрування різноманітних процесів, що у ній протікають. В свою чергу ефективність цих процесів великою мірою визначається їх перебігом у певному нормативно-правовому полі, дотримуватись рамок якого дозволяє юридичний супровід адміністративної діяльності в організації. Від якості юридичного супроводу залежить також спроможність організації реалізувати внутрішні резерви та задіяти зовнішні можливості розвитку. Це визначило вибір теми та актуальність дослідження.

Питання юридичного супроводу адміністративної діяльності в організації певним чином висвітлені в працях Александрова Ю.В., Андросюка В.Г., Васильченка В.В., Глушкова В.О., Зелінського А.Ф., Лихолоба В.Г., Маноха О.Є., Моїсеєва Є.М., Цибуленка Т.Д.; Шакуна В.І.; Гаврилішина А.П., Голосніченка Д.І.; Гринчака В.М.; Гриценка В.В.; Дацюка М.А., Женунтія В.І., Зеленька В.Л., Козлова П.П., Крикунова А.Є., Ліненка М.О., Логвіненка І.М., Михайлова О.Є., Петрова О.П., Попель В.І., Рощина О.І., Рудніка В.І., Сауляка В.К., Северова О.П., Семакова Г.С., Тихомирова Д.Е., Тарарухіна С.А, Шкільняка М.М.

**Метою роботи** є узагальнення теоретичних засад та вироблення практичних рекомендацій щодо удосконалення юридичного супроводу діяльності органу місцевого самоврядування.

Мета дослідження визначила постановку таких **завдань**:

- узагальнити теоретичні засади регламентування юридичного супроводу адміністративної діяльності органу місцевого самоврядування;
- здійснити аналіз системи юридичного супроводу адміністративної діяльності Богданської сільської ради Рахівського району Закарпатської області;

- розробити шляхи вдосконалення організації юридичного супроводу в діяльності органу місцевого самоврядування;
- обґрунтувати напрямки удосконалення впровадження сучасних технологій юридичного супроводу діяльності в органі місцевого самоврядування;
- запропонувати напрямки підвищення правової культури адміністрації та персоналу публічної організації.

**Об’єктом дослідження** є процес діяльності Богданської сільської ради Рахівського району Закарпатської області.

**Предмет дослідження** — механізм юридичного супроводу в діяльності Богданської сільської ради Рахівського району Закарпатської області.

В роботі використано такі загальнонаукові та спеціальні **методи**: системного аналізу, порівняння, структурного аналізу, імітаційного моделювання, експертних оцінок, метод сценаріїв та теорії ігор.

**Теоретична цінність** дослідження полягає в розробці методичних підходів до юридичного супроводу адміністративної діяльності за окремими типами публічних організацій.

Дослідження має безпосередню **практичну цінність**, про що свідчить зацікавленість Богданської сільської ради Рахівського району Закарпатської області у впровадженні пропозицій та рекомендацій, що розроблених в роботі.

**Інформаційну базу** роботи становлять наукові роботи з публічного управління, статті в періодичних виданнях, нормативно-правові акти України, практичні матеріали діяльності Богданської сільської ради Рахівського району Закарпатської області, ресурси мережі Інтернет.

**Апробація результатів дослідження.** Результати роботи апробовані на Всеукраїнській науково-практичній конференції «Актуальні проблеми менеджменту та публічного управління в умовах війни та післявоєнної відбудови України» (Тернопіль, ЗУНУ, 31 травня 2022 р.); науково-практичній інтернет-конференції студентів «Інноваційні технології в менеджменті та публічному управлінні» (Тернопіль, ЗУНУ, ФЕУ, 10 листопада 2022 р.).

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЮРИДИЧНОГО СУПРОВОДУ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

#### **1.1. Адміністративна діяльність в органі місцевого самоврядування та необхідність її юридичного супроводу**

Однією з найважливіших завдань, вирішуваних державою, є зміцнення правової основи державної та життя. Право - це основний регулятор суспільних відносин і досягає своєї мети лише за його реалізації. Для того щоб діяльність суб'єктів призводила до тих результатів, яких прагнути законодавець, вона повинна відповідати певним вимогам, серед яких важливою є вимога законності, яка полягає в точному та неухильному дотриманні всіма суб'єктами законів та підзаконних актів. Законність у свою чергу тісно пов'язана з державною дисципліною, яка полягає у точному та неухильному виконанні суб'єктами встановлених державою правил та конкретних розпоряджень у процесі господарювання.

Адміністративна діяльність в публічній організації характеризується елементами адміністративних функцій, які визначаються наступними функціональними діями: прогнозувати, організовувати, розпоряджатися, координувати, контролювати (рис. 1.1).

Діяльність кожного органу пов'язані з виконанням комплексу різних завдань. Нормальне функціонування органів у будь-якій галузі суспільних відносин неможливе без організації реалізації правових норм, а також внутрішньосистемної нормотворчості. Практично будь-яке питання має правовий аспект, але в той же час більшість суб'єктів не мають юридичних знань. Функціональний характер правової роботи та наявність потреби у відповідних спеціалістах викликають необхідність наявності спеціального підрозділу, тобто. юридичної служби.

У законодавстві та на практиці відсутня належна чіткість у розумінні взаємозв'язку правової роботи та юридичної служби. Саме поняття «юридична служба» виникло раніше, ніж поняття «правова робота».

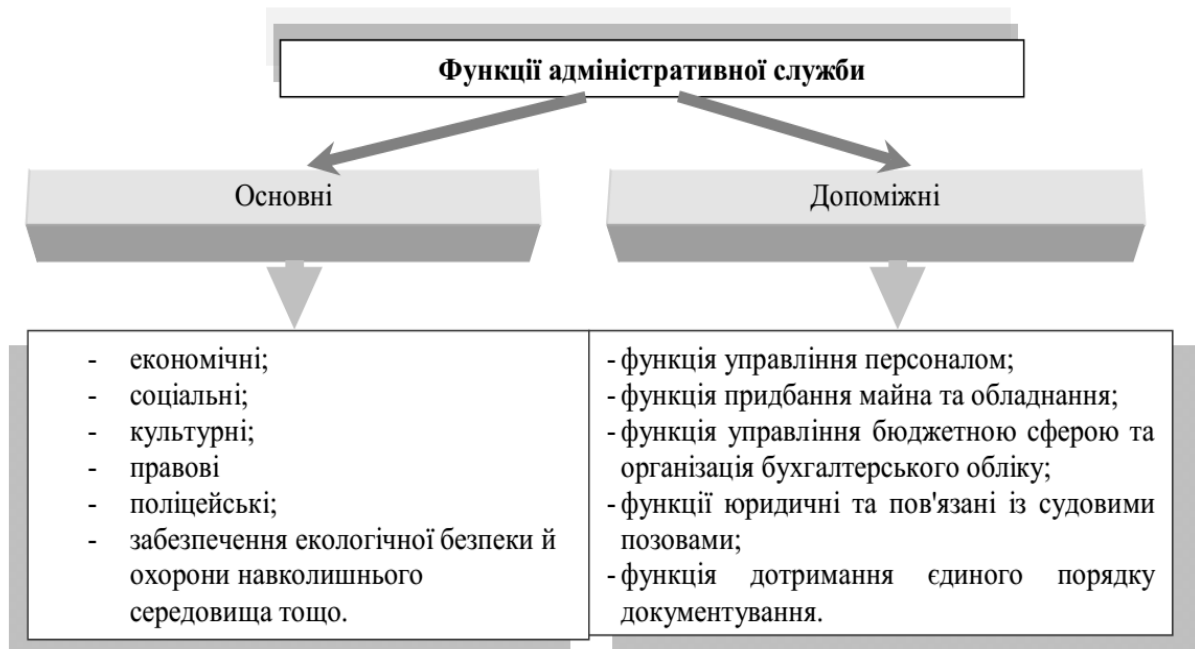


Рис. 1.1. Функції адміністративної служби

Примітка. Складено на основі [24].

Правова робота є невід'ємною частиною діяльності всіх структурних - підрозділів суб'єктів господарювання, серед яких важливе місце відводиться юридичній службі, що є спеціалізованим правовим структурним підрозділом.

Згрупувавши різні погляди вчених, можна назвати два основних підходи до визначення сутності правової роботи. Ряд авторів доводить вузьке розуміння цього терміну, бачачи у правовій роботі лише діяльність юридичної служби. Інші вчені вважають, що поняттям «правова робота» охоплюється діяльність не лише юридичної служби, а й інших посадових осіб та функціональних підрозділів.

Правову роботу в організації можна визначити як діяльність із формування та реалізації правових актів, спрямовану на забезпечення прав та законних інтересів органу місцевого самоврядування. Правова робота полягає в організації виконання правових актів, підготовці та прийнятті як локальних

нормативних установлень (положень, інструкцій, правил), так і індивідуальних юридичних актів (наказів, договорів, претензій, позовів), з якими пов'язане виникнення, зміна чи припинення прав та обов'язків учасників господарського життя.

Правова робота - невід'ємна частина всієї діяльності з управління органом місцевого самоврядування, т.к. всі ланки органу місцевого самоврядування, організації реалізують норми права, використовуючи специфічні правові засоби на вирішення своїх конкретних економічних, виробничих і соціальних завдань.

Правова робота спрямована на вирішення наступних завдань:

- значно підняти якість відомчої та локальної нормотворчості, а тим самим забезпечити в ієрархії правових норм справжнє верховенство права;
- покращити практику використання норм права у повсякденній діяльності з управління та господарювання;
- створити механізм, який би реалізував впровадження у практику всіх новел законодавства, вкладених у перебудову у різних сферах життя;
- сприяти підвищенню правової культури.

Юридичною службою прийнято називати юридичні підрозділи: департаменти, управління, відділи, бюро - та окремих фахівців - головних (старших) юрисконсультів, юрисконсультів будь-яких організацій. До юридичної служби відносяться також працівники юридичних фірм та адвокати, які ведуть на основі договорів з організаціями їхнє правове обслуговування.

Юридична служба - це найважливіша галузь, яка включає виконання функцій щодо попередження правопорушень шляхом візування рішень, постанов, наказів, розпоряджень та інших документів правового характеру, що видаються органами управління органу місцевого самоврядування, захисту прав і законних інтересів органів місцевого самоврядування і конфліктних ситуаціях з клієнтами, а також виконання роботи із систематизації локальних актів та участі у проведенні конференцій, нарад, засідань на правову тематику у трудових колективах.

Під юридичною службою організації слід розуміти діяльність спеціально уповноваженого органу (юридичного управління, відділу, бюро, головного (старшого) юрисконсульта), спрямовану зміцнення законності у діяльності органу місцевого самоврядування (організації) при активному використанні правових засобів і під час своїх функціональних обов'язків.

Така служба юридично обґрунтовує та контролює юридичну правомочність, грамотність дій, пов'язаних як із відносинами даної організації з іншими організаціями, так і всередині самої організації. Невипадково тому саме на юристів більшою мірою, ніж на якусь іншу службу, полягає відповідальність за запобігання негативним наслідкам прийняття незаконних рішень на виробництві. Слово юриста як фахівця з права має бути вирішальним у питаннях правової оцінки укладених договорів, і в цьому випадку він повинен нести відповідальність за відповідність законодавству укладених та візованих договорів.

Призначення юридичної служби полягає у покращенні показників діяльності юридичної особи правовими засобами. У сучасних умовах роль юридичної служби органу місцевого самоврядування, установі, організації зростає, це пов'язано з тим, що збільшилася потреба у кваліфікованих юристах.

До першої групи належать ті, які юридична служба дозволяє разом із іншими службами органу місцевого самоврядування. До них можна віднести раз - працю локальних нормативних актів (колективний договір, статут, правила внутрішнього трудового розпорядку, стандарт та ін) і проведення спільних заходів щодо профілактики порушень законодавства. Наприклад, спільно з бухгалтерською службою проведення ревізій, перевірок з обліку, збереження та відпустки матеріальних цінностей, обґрунтованості списання цінностей, участь у роботі з атестаційної комісії.

До другої групи включаються завдання, які вирішуються безпосередньо юридичною службою. Це: забезпечення законності у діяльності організації; захист прав та інтересів організації; забезпечення правовими засобами безпеки майна, підтримку та розвитку правової культури організації.



Завдання, роль і значення юридичної служби організації можуть бути різними. Багато в чому це залежить від завдань, що визначаються напрямом діяльності організації.

Основні напрямки діяльності (обов'язки) юридичної служби: «перевірка відповідності вимогам законодавства поданих на підпис керівнику органу місцевого самоврядування проектів наказів, інструкцій, положень, інших документів правового характеру; здійснення контролю за відповідністю вимогам законодавства наказів, розпоряджень та інших актів, що видаються керівниками структурних підрозділів органу місцевого самоврядування, та вжиття заходів щодо зміни або скасування актів, виданих з порушенням чинного законодавства; підготовка спільно з іншими службами органу місцевого самоврядування пропозицій щодо зміни діючих або фактично застарілих, які втратили чинність наказів та інших актів правового характеру, виданих органом місцевого самоврядування; участь у підготовці та укладанні колективних договорів, а також розробці та здійсненні заходів щодо зміцнення трудової дисципліни; організація спільно з іншими службами роботи щодо укладання господарських договорів; організація та ведення претензійно-позовної роботи; участь у розгляді питань про існуючу на балансі органу місцевого самоврядування дебіторську та кредиторську заборгованість та вжиття спільно з іншими службами заходів до ліквідації цієї заборгованості; здійснення контролю за дотриманням органом місцевого самоврядування встановленого чинним законодавством порядку приймання продукції за кількістю та якістю; представництво та захист інтересів органу місцевого самоврядування у суді, арбітражі, а також в інших органах при розгляді правових питань; узагальнення та аналіз результатів розгляду судових та арбітражних справ, претензій, практики укладання та виконання господарських договорів, подання керівнику органу місцевого самоврядування пропозицій щодо усунення виявлених недоліків; участь у підготовці проектів нормативних актів, що розробляються органом місцевого самоврядування, та у підготовці висновків щодо проектів нормативних актів, що надходять на відкликання

органу місцевого самоврядування; консультування, підготовка висновків, довідок із правових питань, що виникають у діяльності органу місцевого самоврядування; участь у розробці пропозицій за підсумками роботи комісії з розгляду результатів фінансово – господарської діяльності органу місцевого самоврядування; підготовка за участю інших служб матеріалів про розкрадання, розтрата, недостачі, випуск недоброякісної (нестандартної, неякісної) продукції та інших правопорушень для передачі слідчим органам та товариським судам, а також вжиття заходів до відшкодування збитків, заподіяних органу місцевого самоврядування; організація систематизованого обліку та зберігання вступників на орган місцевого самоврядування та нормативних актів, що видаються ним, що мають безпосереднє відношення до правової роботи» [21].

Юридична служба виконує такі функції: консультаційну; контрольну; організаторську; охоронну.

Консультаційна функція полягає у наданні усних консультацій працівникам з правових питань. Такі консультації можуть надаватися по телефону, на семінарах, у стінному та багатотиражному друку, по місцевому радіо.

Контрольна функція юридичної служби полягає у перевірці діяльності структурних підрозділів щодо запобігання, виявлення та усунення порушень законодавства. За затвердженим планом роботи юристи перевіряють на відповідність законодавству розпорядження, інструкції, положення, що видаються або затверджуються у структурних підрозділах. Найбільш ефективним способом здійснення контрольної функції є перевірка та візування проектів наказів та локальних актів, господарських договорів, що передаються на підпис керівнику організації. В організаціях затверджується стандарт або інструкція, в яких зазначається перелік проектів документів, які підлягають обов'язковому попередньому узгодженню з юристами перед підписом керівника. Візуванню юрисконсультом підлягають такі документи: накази; інструкції, положення та стандарти органу місцевого самоврядування,

організації; господарські договори; претензійні документи; статuti; Договори. Юридична служба здійснює контроль за тим, щоб не залишати поза увагою конкретні провини керівників структурних підрозділів та їх працівників, з вини яких було допущено зриви у виконанні доручень керівника чи договірних зобов'язань. Важливе значення має і своєчасна постановка питання про притягнення їх до відповідальності. Але не можна забувати також про питання стимулювання підрозділів і заохочення працівників за належне виконання своїх функціональних зобов'язань або господарських договорів. Проте слід, що здійснення попереднього контролю не самоціль. Юридична служба зобов'язана вживати заходів до зміни чи скасування актів, які не відповідають законодавству.

Організаторська функція полягає у плануванні та організації правової роботи в організації. Тому у структурі виробництва має бути підрозділ, який виконує функцію організатора цієї роботи. Ця функція доручається юридичну службу. Типове положення про юридичну службу наділяє юридичну службу відповідними повноваженнями щодо участі в управлінні органом місцевого самоврядування. Так, її представник має право брати участь у роботі різноманітних нарад та комісій, що діють органом місцевого самоврядування.

Охоронна функція включає претензійну роботу, позовне провадження, представництво від імені організації в суді, в органах слідства, а також інших органах при розгляді правових питань.

Юрисконсульти юридичної служби наділені «певними правами задля забезпечення охоронної функції. Так, наприклад, юрисконсульт має право отримувати від підрозділів органу місцевого самоврядування необхідні йому відомості та документи. Так, фінансовий відділ або бухгалтерія представляють юридичній службі дані про дебіторську заборгованість, служби постачання - про недопостачання постачальниками сировини та матеріалів. Ці відомості необхідні юрисконсульту, щоб оперативно впливати на відділи та служби, які безпосередньо ведуть претензійну роботу або передають юридичній службі матеріали для подання претензій» [19].

Безпосередньо охоронна функція реалізується: під час вирішення господарських спорів шляхом організації позовної роботи; досудове врегулювання спорів (шляхом розгляду та направлення претензій) Претензійний порядок досудового врегулювання господарських спорів має на меті забезпечити якнайшвидше відновлення порушених прав органів місцевого самоврядування, а також врегулювання розбіжностей, що виникли між ними за господарськими договорами. Цей порядок спрямовано суворе дотримання законності у господарську діяльність органів місцевого самоврядування. Претензійно-позовна робота органом місцевого самоврядування може здійснюватися в централізованому (вся технічна робота, підготовка матеріалів здійснюється юристом), децентралізованому (робота претензійоністів поєднується з роботою юриста) та змішаному порядку; Проте підпис юриста органу місцевого самоврядування на претензії має бути обов'язковим. Це підвищить гарантії якості змісту документів, що додаються до претензії; виявлення порушень прав та інтересів органів місцевого самоврядування за результатами господарської діяльності.

## **1.2. Сутність механізму реалізації юридичного супроводу діяльності в органі місцевого самоврядування**

Структура юридичної служби та її особливості залежать від основного виду діяльності, розміру публічної організації та правової роботи, що в ній проводиться. Юридична служба публічної організації установи може бути організована у різних формах (рис. 1.2).

Компетенція юридичної служби органу місцевого самоврядування полягає в наступному.

Обов'язки юридичної служби органу місцевого самоврядування: організує правове забезпечення роботи органу місцевого самоврядування (об'єднання) за умов ринкової економіки; бере участь у роботі з підготовки та впровадження системи локальних нормативних актів органу місцевого самоврядування

(об'єднання), що регламентують взаємовідносини та економічну відповідальність підрозділів, інші питання виробничо-господарської та соціальної діяльності органу місцевого самоврядування (об'єднання) в умовах госпрозрахунку; за погодженням з керівництвом залучає до участі у цій роботі посадових осіб та спеціалістів інших підрозділів органу місцевого самоврядування (об'єднання).

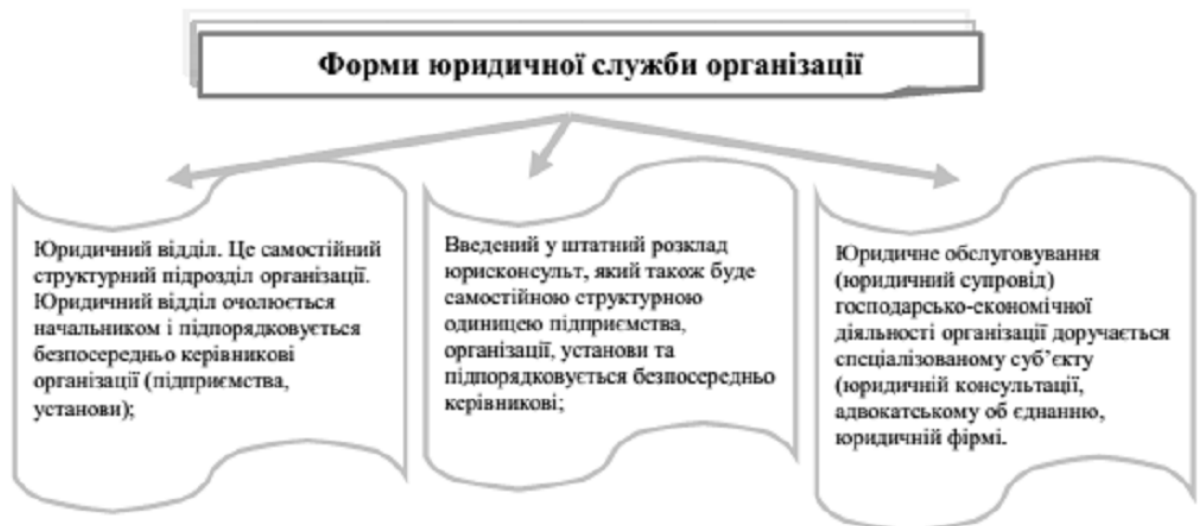


Рис. 1.2. Форми юридичної служби публічної організації

Примітка. Наведено за [18].

Юридична служба контролює «дотримання встановленого органом місцевого самоврядування (об'єднанні) порядку пред'явлення та розгляду внутрішньогосподарських претензій; спільно з економічною, фінансовою службами та іншими підрозділами проводить економіко-правовий аналіз результатів господарської діяльності органу місцевого самоврядування (об'єднання), вивчає умови та причини виникнення непродуктивних витрат, стан значущої на балансі дебіторської та кредиторської заборгованості, порушень договірних зобов'язань, готує матеріали щодо недостач та розкрадань коштів та товарно-матеріальних цінностей для направлення їх у судові та слідчі органи; перевіряє відповідність законодавству поданих на підпис керівнику органу місцевого самоврядування (об'єднання) проектів наказів та інших

документів нормативного характеру, візує їх» [12]; «готує та вносить пропозиції про зміну діючих або скасування локальних нормативних актів органу місцевого самоврядування (об'єднання), що фактично втратили чинність; здійснює контроль за відповідністю законодавству локальних нормативних актів, виданих керівниками структурних одиниць та підрозділів органу місцевого самоврядування (об'єднання), а у разі суперечності їх законодавству вносить пропозиції щодо їх скасування; вживає заходів щодо поліпшення використання правових засобів для зміцнення господарського розрахунку та самофінансування, впровадження прогресивних форм організації та стимулювання праці, підвищення ролі господарських договорів та посилення відповідальності за їх виконання» [15]; надає правову допомогу структурним підрозділам органу місцевого самоврядування (об'єднання) при встановленні економічних та науково-технічних зв'язків з органу місцевого самоврядуваннями та організаціями інших країн; бере участь у розробці та здійсненні заходів правового характеру, спрямованих на підвищення якості продукції, забезпечення дотримання законодавства про працю, зміцнення трудової дисципліни, економію та раціональне використання матеріальних ресурсів, запобігання недостачам, розкраданням, припискам, скорочення та попередження непродуктивних витрат та втрат, притягнення до винних у цьому осіб; бере участь у роботі з підготовки, укладання та контролю за виконанням господарських договорів із суб'єктами господарювання, візує проекти договорів (контрактів); аналізує практику укладання та виконання господарських договорів та подає керівнику органу місцевого самоврядування пропозиції щодо усунення виявлених недоліків; веде претензійну та позовну роботу, представляє в установленому порядку інтереси органу місцевого самоврядування (об'єднання) у судах, органах державного управління під час розгляду правових питань; «здійснює методичне керівництво позовною роботою, якщо ведеться іншими структурними підрозділами органу місцевого самоврядування; аналізує стан претензійної та позовної роботи, вживає заходів щодо усунення недоліків у діяльності органу місцевого самоврядування,

виявлених при розгляді господарських спорів; дає (за потреби) правовий висновок щодо документів на списання матеріальних цінностей; бере участь у організації та проведенні пропаганди правових знань, інформує працівників органу місцевого самоврядування (об'єднання) про чинне законодавство, роз'яснює практику його застосування; дає висновки, консультації з правових питань, що виникають у діяльності органу місцевого самоврядування (об'єднання); при виявленні порушень законності у діяльності органу місцевого самоврядування, повідомляє про це керівнику органу місцевого самоврядування (об'єднання) для вжиття необхідних заходів щодо їх запобігання та усунення» [22].

Зазвичай до прав юридичної служби відносять: перевіряти дотримання чинного законодавства у структурних підрозділах органу місцевого самоврядування (об'єднання); одержувати від посадових осіб у порядку, встановленому органом місцевого самоврядування документи, довідки, розрахунки та інші відомості, необхідні для виконання своїх обов'язків, усі посадові особи зобов'язані негайно подавати ці документи на вимогу юридичної служби; залучати за погодженням з керівництвом органу місцевого самоврядування (об'єднання) працівників інших підрозділів для підготовки проектів локальних нормативних актів та інших документів, а також здійснення заходів, що проводяться юридичною службою в відповідно до покладених на неї обов'язків; брати участь у роботі органу місцевого самоврядування.

Керівник юридичної служби, юрисконсульт несе відповідальність за відповідність законодавству проектів нормативних та інших правових актів, що подаються на підпис керівництву органу місцевого самоврядування та даних ним юридичних висновків та консультацій. При виявленні порушення законності у діяльності органу місцевого самоврядування (організації) та її посадових осіб керівник юридичної служби (юрисконсульт) зобов'язаний негайно доповісти про це керівнику органу місцевого самоврядування, запропонувавши заходи щодо усунення таких порушень. Спроби незаконного впливу на керівника працівників юридичної служби або переслідування за

виконання ними своїх обов'язків, передбачені Типовим положенням, повинні негайно припинитися керівництвом органу місцевого самоврядування, а винні особи - притягатися до відповідальності.

Юридична служба організації здійснює свою діяльність на основі поточних та перспективних планів. Поточні плани складаються на квартал, перспективні на календарний рік, а також на більш тривалий період. У складанні планів беруть участь усі юрисконсульти юридичної служби під безпосереднім керівництвом керівника.

Планування роботи юридичної служби переважно у всіх випадках з погляду взаємної ув'язки, координації діяльності структурних підрозділів органу місцевого самоврядування. Наприклад, спільно з економічною службою юридичний відділ може передбачити перевірку практики проведення в організації заходів у рамках її господарської діяльності, причому, природно, економічна служба цікавитиметься економічними питаннями, а юридична – правовими. У спільній довідці (наказі чи іншому документі) обидві служби можуть відобразити незмірно більше коло питань, ніж кожна з них становила окремий документ. Зрозуміло, що спільний документ такого роду набагато глибше висвітлить дійсний стан справ. Плани роботи юридичної служби мають складатися з урахуванням положень про юридичну службу разом із загальними завданнями розвитку органу місцевого самоврядування перспективу. План роботи юридичної служби ґрунтується на: перспективний план розвитку організації, інших планів господарської та соціальної діяльності; звітних даних за минулий рік щодо організації загалом та юридичного обслуговування зокрема, щоб виявити якісь ділянки господарського циклу неблагополучні з точки зору реалізації правових приписів. У плані зазвичай передбачається: заходи щодо забезпечення правовими методами якості продукції, що випускається; правові аспекти запровадження нового технологічного обладнання; захисту прав організації на винаходи, одержання патентів тощо; перевірку за графіком усіх структурних підрозділів щодо виконання законодавства. При складанні плану враховується господарський цикл органу



місцевого самоврядування. Так, заходи щодо Договірної кампанії мають бути проведені у період, що передує укладенню господарських договорів.

До проекту плану вносяться також заходи, які мають бути проведені іншими підрозділами за участю юридичної служби (семінари щодо підвищення ділової та правової кваліфікації працівників, заходи щодо зміцнення трудової та виконавчої дисципліни та ін.). Складання та затвердження плану впорядковує роботу юридичної служби, охоплює всі ділянки, де необхідне її втручання. Складений юридичною службою та затверджений керівником органу місцевого самоврядування план підлягає обов'язковому виконанню. Для зручності контролю за виконанням службами та конкретними співробітниками плану він складається з чотирьох розділів (граф): заходи; термін виконання; виконавці; відмітка про виконання. Якщо з поважних причин будь-який захід не виконано у запланований термін, він може бути включений до плану на новий термін.

Юридична служба публічного органу комплектується з числа працівників, які мають вищу юридичну освіту та стаж роботи за спеціальністю, встановлений законодавством.

У державній організації юридична служба організується у формі самостійного структурного підрозділу органу місцевого самоврядування або посади провідного юрисконсульта, юрисконсульта (включно з юрисконсультом відповідної кваліфікаційної категорії). Для посади керівника юридичної служби потрібна наявність вищої юридичної освіти та стажу роботи за спеціальністю не менше трьох років. На посаду працівника юридичної служби приймаються особи, які мають вищу юридичну освіту без пред'явлення вимог до стажу роботи або середню спеціальну (юридичну) освіту та стаж роботи з юридичної спеціальності не менше трьох років.

Якщо в організації немає юридичної служби або юрисконсульта, юридичну допомогу можуть надати адвокати, а також комерційні організації або індивідуальні підприємці, які мають спеціальний дозвіл (ліцензію) на право надання відповідних послуг. Необхідність залучення інших юристів надання правової допомоги державному органу (організації) може виникнути і за

наявності своєї юридичної служби (юрисконсульта). Наприклад, у ситуації, коли юрисконсульт не має достатнього досвіду в юридичній роботі або при великій завантаженості поточними питаннями в організації.

### **Висновки до розділу 1**

Юридична служба виконує такі функції: консультативну; контрольну; організаторську; охоронну.

Консультативна функція полягає у наданні усних консультацій працівникам з правових питань. Такі консультації можуть надаватися по телефону, на семінарах, у стінному та багатотиражному друку, по місцевому радіо.

Контрольна функція юридичної служби полягає у перевірці діяльності структурних підрозділів щодо запобігання, виявлення та усунення порушень законодавства. За затвердженим планом роботи юристи перевіряють на відповідність законодавству розпорядження, інструкції, положення, що видаються або затверджуються у структурних підрозділах. Найбільш ефективним способом здійснення контрольної функції є перевірка та візування проектів наказів та локальних актів, господарських договорів, що передаються на підпис керівнику організації. В організаціях затверджується стандарт або інструкція, в яких зазначається перелік проектів документів, які підлягають обов'язковому попередньому узгодженню з юристами перед підписом керівника. Візуванню юрисконсультом підлягають такі документи: накази; інструкції, положення та стандарти органу місцевого самоврядування, організації; господарські договори; претензійні документи; статuti. Юридична служба здійснює контроль за тим, щоб не залишати поза увагою конкретні провини керівників структурних підрозділів та їх працівників, з вини яких було допущено зриви у виконанні доручень керівника чи договірних зобов'язань. Важливе значення має і своєчасна постановка питання про притягнення їх до відповідальності.

## РОЗДІЛ 2

### АНАЛІЗ СИСТЕМИ ЮРИДИЧНОГО СУПРОВОДУ В ДІЯЛЬНОСТІ БОГДАНСЬКОЇ СІЛЬСЬКОЇ РАДИ РАХІВСЬКОГО РАЙОНУ ЗАКАРПАТСЬКОЇ ОБЛАСТІ

#### 2.1. Оцінка організації юридичного супроводу в діяльності досліджуваної організації

Інституційною базою організації діяльності Богданської сільської ради Рахівського району Закарпатської області є система законодавчих актів, статут територіальної громади та регламент міської ради.

«За роки незалежності Україна зробила важливі кроки на шляху становлення та конституційного закріплення основ місцевого самоврядування, що є необхідним чинником імплементації муніципального менеджменту в процес управління економічним і соціальним розвитком муніципальних утворень» [19].

Динамічність процесу нормативно-правового наповнення місцевого самоврядування засвідчує еволюція законів, які регламентували функціонування та розвиток місцевого самоврядування в Україні за період незалежності. Це Закони України «Про місцеві Ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування» (від 7.12.1990 р.), «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве й регіональне самоврядування» (від 26.03.1992 р.), «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» (від 3.02.1994 р.), Конституційний Договір «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні» (від 8.06.1995 р.).

Свого остаточного правового оформлення процес становлення місцевого самоврядування отримав в 1996-1997 роках, коли було прийнято Конституцію України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ратифіковано Європейську Хартію місцевого самоврядування. Зокрема, стаття 7 Конституції України проголосила: «В Україні визнається і гарантується

місцеве самоврядування». Основою здійснення муніципального управління в країнах Європи є Європейська Хартія місцевого самоврядування, яку в 1997 році ратифікувала Україна.

«Європейська Хартія місцевого самоврядування (ЄХМС) — одне з головних джерел муніципального права європейських держав, що встановлює шляхи розвитку місцевого самоврядування в сучасній Європі. В її основу покладено принцип субсидіарності, за яким питання, які можна вирішувати на низових рівнях управління немає сенсу передавати наверх. Місцевим спільнотам, за ЄХМС, передається якомога більше управлінських завдань щодо соціально-економічного розвитку територій» [11].

«Мета ЄХМС — забезпечення захисту прав органів місцевого самоврядування. Вона зобов'язує держави, які її підписали, гарантувати і зміцнювати політичну, адміністративну та фінансову самостійність місцевих спільнот» [25].

«Реалізація державами Європи положень ЄХМС, засвідчила, що: в демократичному суспільстві місцеве самоврядування зрівноважує владу держави, обмежує її, не допускає свавілля з її боку; передача владних повноважень на місця дозволяє уникнути перевантаження центральної влади дрібними локальними проблемами; добре знаючи справжній стан справ на своїх територіях, органи місцевого самоврядування здатні більш ефективно і раціонально, аніж центральні органи виконавчої влади, вирішувати певні проблеми, реагувати на непередбачувані ситуації і конфлікти. ЄХМС є для України взірцем формування демократичної системи місцевого самоврядування та орієнтиром у цьому процесі» [25].

В Україні підґрунтя правового забезпечення муніципального менеджменту складає Конституція України, Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про столицю України — місто-герой Київ», «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплюють найважливіші правові гарантії місцевого самоврядування

(табл. 2.1), під якими розуміють економічні, політичні та правові умови і засоби повної і ефективною реалізації територіальними громадами, органами місцевого самоврядування завдань та функцій місцевого самоврядування.

Таблиця 2.1

### Правові гарантії забезпечення місцевого самоврядування в Україні

Гарантії здійснення місцевого самоврядування в Україні	Зміст гарантії
Правові гарантії захисту	<ul style="list-style-type: none"> <li>- передбачені Конституцією України обов'язковість до виконання на відповідній території актів органів місцевого самоврядування та судовий порядок захисту права місцевого самоврядування;</li> <li>- передбачене Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» право органів та посадових осіб місцевого самоврядування звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування;</li> <li>- встановлена Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій районним, обласним радам;</li> <li>- передбачена Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами</li> </ul>
Гарантії організаційної самостійності місцевого самоврядування	<ul style="list-style-type: none"> <li>- мають місце положення Конституції України про те, що органи місцевого самоврядування не входять до єдиної системи органів державної влади, а служба в органах місцевого самоврядування виступає самостійним видом публічної служби;</li> <li>- передбачено віднесення питань обрання органів місцевого самоврядування, обрання чи призначення посадових осіб місцевого самоврядування до повноважень місцевого самоврядування;</li> <li>- встановлена Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» заборона органам виконавчої влади та їх посадовим особам втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією та законами України до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень та в інших випадках, передбачених законом;</li> <li>- встановлена Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» заборона обмежувати права територіальних громад на місцеве самоврядування за винятком умов воєнного чи надзвичайного стану</li> </ul>
Державний і громадський контроль	передбачений державний нагляд, політико-правовий контроль у формі депутатських запитів, парламентських слухань, судовий контроль, контроль в особі засобів масової інформації, політичних партій і громадських організацій
Юридична відповідальність	встановлена конституційно-правова відповідальність, майнова або цивільно-правова

Таблиця 2.1

Гарантії фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування	<ul style="list-style-type: none"> <li>- встановлено Конституцією України матеріальну і фінансову основи місцевого самоврядування;</li> <li>- передбачено положення Конституції України щодо захисту законом права комунальної власності на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів;</li> <li>- закріплено обов'язки держави фінансувати здійснення окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих органам місцевого самоврядування та компенсувати витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами ;</li> <li>- передбачена Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» заборона втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів, за винятком випадків, передбачених законом;</li> <li>- передбачений Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» обов'язок держави фінансово підтримувати місцеве самоврядування, брати участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснювати контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком, гарантувати органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб;</li> <li>- передбачене Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» право органів місцевого самоврядування мати позабюджетні кошти, встановлювати місцеві податки і збори, випускати місцеві позики, лотереї та цінні папери тощо</li> </ul>
---	---

Примітка. Складено автором на основі нормативно-правових актів.

У положенні про юридичну службу органу державного управління одними з основних завдань юридичної служби органу місцевого самоврядування є: сприяння у забезпеченні дотримання законності у діяльності органу місцевого самоврядування та його посадових осіб; оцінка відповідності проектів нормативних правових актів, підготовлених самим державним органом та поданих на підпис керівництву органу місцевого самоврядування, а також проектів нормативних правових актів місцевих рад.

Аналогічні завдання покладено на юридичну службу органу місцевого самоврядування, а саме: правове забезпечення діяльності організації; забезпечення законності у діяльності організації; забезпечення відповідності законодавству, що видаються в організації локальних правових актів, а у разі видання даних актів, що суперечать законодавству, вжиття заходів щодо їх скасування в установленому порядку.

Для належного виконання юридичною службою покладених на неї завдань обов'язки між працівниками доцільно розподілити так, як показано на рисунку 2.1.

Таким чином, юридична служба покликана сприяти тому, щоб державний орган та організація загалом, усі її служби, посадові особи, працівники точно та неухильно виконували та дотримувалися законодавства.

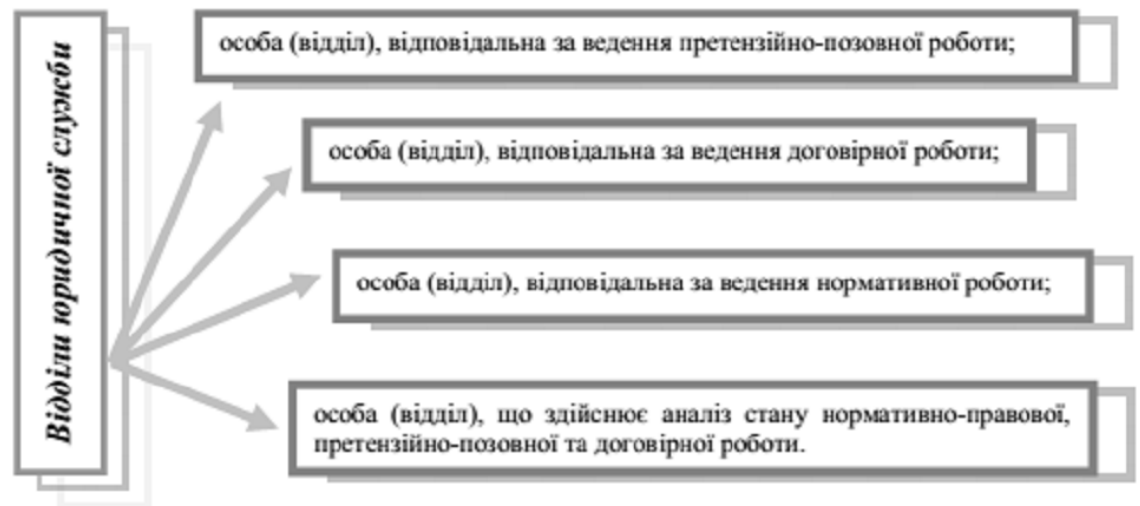


Рис. 1.2. Розподіл обов'язків між працівниками юридичної служби органу місцевого самоврядування

Примітка. Складено автором за матеріалами діяльності досліджуваного органу місцевого самоврядування .

Для здійснення поставлених завдань юридична служба органу місцевого самоврядування: проводить обов'язкову юридичну експертизу щодо проектів нормативних правових актів органу місцевого самоврядування, технічних нормативних правових актів, що не належать до галузі технічного нормування та стандартизації, ненормативних (індивідуальних) правових актів та локальних правових актів, а юридична служба місцевого виконавчого та розпорядчого органу також щодо проектів нормативних правових актів відповідних місцевих рад; бере участь у підготовці структурними підрозділами або самостійно готує пропозиції про визнання такими, що втратили чинність, зміну нормативних правових актів органу місцевого самоврядування з метою забезпечення їх внутрішньої узгодженості та приведення у відповідність із законами, декретами та указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України,

міжнародними договорами та іншими міжнародно-правовими актами, що містять зобов'язання України.

Юридична служба здійснює оцінку проектів нормативних правових актів, підготовлених самим державним органом та поданих на підпис керівництву органу місцевого самоврядування проектів нормативних правових актів місцевих рад на предмет відповідності Конституції України, нормативним правовим актам Президента України, законам та іншим нормативним правовим актам більшої юридичної сили, сумісним з нормативними правовими актами однакової юридичної сили стосовно проекту нормативного правового акта, дотримання вимог нормотворчої техніки, відповідності міжнародним договорам України та іншим міжнародно-правовим актам, що містять зобов'язання України, у тому числі вимогам уніфікації та гармонізації законодавства в рамках інтеграційних об'єднань, учасницею яких є Україна; оцінює відповідність законодавству договори, підготовлені структурними підрозділами до укладання державним органом, візує такі договори; здійснює аналіз стану правової роботи у підлеглих або входять до його складу (систему) організацій, у тому числі аналіз з питань законності укладання та виконання договорів, ведення претензійної та позовної роботи, порядку, своєчасності та якості розгляду пред'явлених до організації претензій та інших напрямів правової роботи.

Керівник юридичної служби, головний юрисконсульт несуть відповідальність за відповідність законодавству проектів, що візуються ними, нормативних та інших правових актів, підготовлених самим державним органом, що подаються на підпис керівництву органу місцевого самоврядування, та даних ними юридичних висновків.

При виявленні порушення законності у діяльності органу місцевого самоврядування та його посадових осіб керівник юридичної служби органу місцевого самоврядування головний юрисконсульт зобов'язані негайно доповісти про це керівництву органу місцевого самоврядування, запропонувавши заходи щодо усунення таких порушень.



Юридична служба органу місцевого самоврядування має право аналізувати дотримання законодавства у підпорядкованих організаціях з питань, що входять до компетенції органу місцевого самоврядування.

На юридичну службу органу місцевого самоврядування покладено такі функції із забезпечення законності у державній організації: розробляє та здійснює заходи, спрямовані на забезпечення правильного застосування законодавства; організовує правове забезпечення роботи організації; здійснює оцінку відповідності законодавству представлених на підпис керівнику організації проектів наказів та інших документів правового характеру та візує їх; бере участь у підготовці, здійснює оцінку відповідності законодавству та візує проекти нормативних правових та інших актів, що вносяться до державних органів, у підпорядкуванні яких перебуває організація; при виявленні порушень законодавства у діяльності організації повідомляє про це її керівнику для вжиття необхідних заходів та ін.

Юридична служба має право подавати керівнику організації пропозиції щодо усунення порушень законодавства, відшкодування збитків, притягнення до відповідальності працівників організації, які не забезпечують виконання норм законодавства.

Відповідальність за дотримання вимог законодавства під час підготовки та візування документів несе юридична служба.

Завданням юридичної служби органу місцевого самоврядування у зміцненні трудової дисципліни є сприяння у забезпеченні дотримання законності у діяльності органу місцевого самоврядування та його посадових осіб, а також участь у проведенні заходів щодо підвищення правових знань працівників органу місцевого самоврядування, підпорядкованих йому організацій.

Завдання юридичної служби органу місцевого самоврядування із забезпечення трудової дисципліни дещо ширше. Так, крім правового забезпечення роботи організації, юридична служба бере участь у розробці та здійсненні заходів правового характеру, спрямованих на підвищення якості

продукції (робіт, послуг), забезпечення дотримання законодавства про працю, зміцнення трудової дисципліни, економію та раціональне використання матеріальних ресурсів, запобігання недостачам, розкрадань, приписок, скорочення та попередження невиробничих витрат та втрат, притягнення до відповідальності винних у цьому осіб, а також здійснює координацію діяльності структурних підрозділів щодо вироблення та здійснення заходів щодо запобігання правопорушенням.

У органі місцевого самоврядування можуть проводитися різноманітні заходи, спрямовані на зміцнення виробничо-технологічної, виконавської та трудової дисципліни. Як правило, у розробці та проведенні таких заходів беруть участь різні служби та підрозділи органу місцевого самоврядування (організації).

Дисциплінарне стягнення оформляється наказом (розпорядженням, ухвалою, рішенням, протоколом). Наказ (розпорядження, постанова, рішення, протокол) про дисциплінарне стягнення із зазначенням мотивів оголошується працівнику під розпис у п'ятиденний термін з дня видання, за винятком часу хвороби працівника або догляду за хворим членом сім'ї, підтверджених листком непрацездатності або довідкою про тимчасову непрацездатність, у відпустці, перебування на військових чи спеціальних зборах. Працівник, не ознайомлений у строк із наказом (розпорядженням, постановою, рішенням, протоколом) про дисциплінарне стягнення, вважається таким, що не має дисциплінарного стягнення. У разі, якщо працівник відмовляється від ознайомлення з наказом (розпорядженням, постановою, рішенням, протоколом) про дисциплінарне стягнення, необхідно оформити акт із зазначенням присутніх при цьому свідків (не менше двох).

Дисциплінарне стягнення застосовується органом (керівником), якому надано право прийому (обрання, затвердження, призначення посаду службовця, прийому на професію робітника) і звільнення працівників, або з його дорученням іншим органом (керівником), якщо інше встановлено законодавчими актами. При цьому передача повноважень щодо застосування

дисциплінарних стягнень оформляється наказом (розпорядженням). До окремих категорій працівників з особливим характером праці дисциплінарні стягнення можуть застосовуватись також вищими органами (керівниками).

При застосуванні дисциплінарних стягнень юридична служба має перевірити наявність необхідних документів, що підтверджують вчинення працівників дисциплінарного стягнення, дотримання порядку та термінів застосування дисциплінарних стягнень.

Наймач має право заохочувати працівників. Види заохочень працівників за працю визначаються колективним договором, угодою чи правилами внутрішнього трудового розпорядку, а також статутами та положеннями про дисципліну. За особливі трудові заслуги перед суспільством та державою працівники можуть бути подані до державних нагород відповідно до закону.

Корупція - складне соціогенне явище, в якому виражаються та взаємодіють економічні, політичні, соціальні, моральні та правові аспекти. У тій чи іншій формі корупція існує у всіх суспільствах незалежно від відмінностей у їхніх політичних та економічних системах. Соціальні витoki корупції зумовлені, з одного боку, деструктивними формами організації владного адміністрування (управління), з другого - корисливими чи іншими асоціальними устремліннями представників влади всупереч інтересам служби.

Як будь-яке складне соціальне явище корупція не має єдиного канонічного визначення. Соціологи, фахівці з управління, економісти, юристи та просто громадяни по-різному трактують це поняття.

Відповідно до положення про юридичну службу органу місцевого самоврядування на юридичну службу покладено такі функції: участь у роботі з підготовки та використання системи локальних правових актів організації, що регламентують взаємовідносини підрозділів, інші питання її виробничо-господарської діяльності; участь у підготовці, здійснення оцінки відповідності законодавству та візування проектів нормативних правових та інших актів, що вносяться до державних органів, у підпорядкуванні яких перебуває організація;

внесення пропозиції про зміну діючих або скасування локальних правових актів організації, що фактично втратили чинність.

До локальних актів відносяться:

акти, дія яких обмежується нормотворчим органом (його територіальними органами), підпорядкованими йому (що входять до його складу, систему) організаціями, у тому числі у випадках, якщо територіальні органи, підпорядковані йому (входять до його складу, систему) організації не визначені безпосередньо в тексті таких актів;

акти, що поширюють свою дію виключно на працівників нормотворчого органу (його територіальних органів), підпорядкованих йому (входять до його складу, системи) організацій, а також на осіб, які проходять службу (військову службу) у цих органах та організаціях, у тому числі у випадках, якщо ці працівники та особи індивідуально не визначені у текстах таких актів;

акти, що передбачають створення та (або) визначальні порядок діяльності структурних підрозділів, комісій та інших формувань нормотворчого органу (його територіальних органів), підпорядкованих йому (що входять до його складу, системи) організацій;

акти, що мають ознаки, зазначені у вищеназваних пунктах, проте підлягають відповідно до законодавства спільному прийняттю або погодженню з державним органом, що реалізує державну політику у певній сфері суспільних відносин;

інші акти, які мають ознаки локального акта.

Локальні акти мають відповідати нормативним правовим актам. Крім того, встановлено вимогу, згідно з якою дія локальних актів не повинна зачіпати права, свободи та обов'язки інших громадян та юридичних осіб. Не допускається включення до локальних актів положень, що погіршують порівняно із законодавством правове становище громадян та юридичних осіб, на яких поширюється дія локальних актів.

По юридичної чинності локальні акти вищої організації (органу, посадової особи) мають велику юридичну силу стосовно локальних актів

нижчої організації (органу, посадової особи), якщо інше не передбачено законодавчими актами.

Вирізняють такі етапи підготовки та прийняття локальних правових актів:

- прийняття уповноваженим органом управлінського рішення щодо необхідності розроблення відповідного акта, чітке визначення кола питань, які мають бути вирішені з його прийняттям, визначення термінів розроблення проекту локального акта, відповідальних за це осіб;
- визначення структурних підрозділів та осіб, чиї функції торкаються прийняття локального акту, проведення необхідних консультацій;
- аналіз існуючої бази локальних актів органу місцевого самоврядування, щоб уникнути протиріч та повторень;
- розробка проекту тексту локального акта, погодження проекту із зацікавленими структурними підрозділами, посадовими особами шляхом візування з відображенням згоди чи незгоди, складання висновків до проекту;
- вироблення пропозицій із приведенням у відповідність раніше виданих локальних актів (внесення змін, доповнень, скасування);
- обговорення проекту з урахуванням зауважень, що надійшли, вироблення підсумкового тексту локального акту;
- затвердження чи підписання акта, набрання чинності, набрання чинності;
- доведення локального акта до працівників організації.

Форми участі юридичної служби у створенні локального акту може бути різними. Як безпосереднє складання проекту акта, так і спільне складання його з іншими службами, так і надання висновку за складеним актом (правова експертиза). За дорученням керівника організації, юридичний відділ (юрисконсульт) може контролювати хід роботи над проектом. Юридична служба узгоджує (візує) проект акта в останню чергу.

Усі локальні акти умовно можна поділити на великі групи. До першої групи можна віднести ті локальні акти, прийняття яких в організацію є обов'язковим і передбачається законодавством. До другої групи можна

належати локальні акти, прийняття яких відповідно до законодавства необов'язкове і які приймаються організацією з власної ініціативи для внутрішнього регулювання різних сфер діяльності організації.

Також локальні акти можна поділити на сфери діяльності організації: управлінська, трудові відносини, бухгалтерія, охорона праці, захист комерційної таємниці, охорона власності наймача тощо.

## **2.2. Аналіз технологій юридичного супроводу в діяльності досліджуваної організації**

Під час здійснення своєї діяльності орган місцевого самоврядування входить у відносини з іншими організаціями. Основою цих відносин є численні та різноманітні господарські договори, що укладаються між організацією та її контрагентами.

Участь у роботі з підготовки, укладання та контролю за виконанням господарських договорів із суб'єктами господарювання, візування проектів договорів (контрактів) є однією з функцій юридичної служби.

«З метою правового забезпечення виконання договірних зобов'язань юридична служба має, зокрема: забезпечувати законність документів правового характеру з питань договірної роботи; організовувати спільно з іншими структурними підрозділами договірну та претензійну роботу; брати участь у укладанні господарських договорів; брати участь у забезпеченні правовими засобами контролю за виконанням договорів; роз'яснювати чинне законодавство з питань укладання та виконання договорів; аналізувати практику договірно-претензійної роботи» [22].

Ступінь участі юридичної служби у договірній роботі визначається наказом (інструкцією) про порядок ведення цієї роботи, які мають бути видані в організації.

У цьому наказі (інструкції) мають бути передбачені: загальні засади організації договірної роботи; структурні підрозділи, відповідальні за ведення

цієї роботи; підрозділи, які відповідають за оформлення, реєстрацію та облік договорів; підрозділи, з якими проекти договорів мають бути узгоджені; черговість та строки узгодження; структурні підрозділи, які мають вживати заходів щодо врегулювання розбіжностей щодо проектів договорів; служби, що оформляють протоколи розбіжностей; порядок узгодження протоколів розбіжностей; порядок прийому та відправлення кореспонденції, що відноситься до договірної роботи; порядок та способи обліку, зберігання та реєстрації договорів, претензій та всіх документів, що мають до них відношення; система контролю над виконанням договірних зобов'язань організації та її контрагентами; форми участі юридичної служби у роботі щодо укладання договорів, розгляду переддоговірних спорів та контролю за станом договірної дисципліни органом місцевого самоврядування; доручення керівникам структурних підрозділів про розроблення та затвердження посадових інструкцій, які регламентують обов'язки працівників, які займаються договірною роботою.

Проект наказу (інструкції) з питань договірної роботи має готувати юридична служба самостійно або спільно з заінтересованими структурними підрозділами.

Форми роботи юридичної служби щодо укладання договорів та контролю за їх виконанням залежать від розміру організації та кількості укладених договорів та інших обставин. Отже, юридична служба або виконує весь обсяг договірної роботи самостійно, або здійснює загальне методичне керівництво договірною роботою організації.

Для забезпечення договірної роботи юридичний відділ спільно з іншими підрозділами органу місцевого самоврядування має розробити: типові форми договорів (особливо, якщо укладання договорів не здійснюється юридичною службою); форми актів приймання за кількістю та якістю; форми типових претензій. Розроблені форми (бланки) та зразки документів мають своєчасно уточнюватись при зміні законодавства, умов договору та в інших необхідних випадках.

Договірна робота - це діяльність співробітників організації, спрямована погодження умов договору (угоди), фіксацію цих умов у договорі-документі та контроль за їх виконанням. Під договірною роботою в організації розуміються заходи, які зазвичай проводяться у два цикли: укладання договорів (підготовка, оформлення, погодження умов із контрагентами); організація виконання договорів (оперативні заходи, облік, контроль, оцінка ходу та результатів).

Процесу укладання та виконання договорів притаманні такі типові стадії. Підготовка до укладання договорів. Оцінка підстав укладання договорів. Оформлення договорів. Доведення змісту договорів до виконавців. Контроль над виконанням договорів. Оцінка результатів виконання договорів.

Юридична служба має проконтролювати дотримання порядку укладання договору. Процес укладання договору складається з дій сторін, вкладених у досягнення угоди з-поміж них та двох обов'язкових стадій: пропозиції укласти договір (оферта); ухвалення пропозиції (акцепт). Відповідно, перша сторона називається оферентом, друга — акцептантом.

Безпосередньо договір може бути укладений декількома способами, а саме: складання одного документа під назвою «договір»; укладання договору відповідно до протоколу про наміри; шляхом обміну документами поштового, телеграфного, телетайпного, телефонного, електронного або іншого зв'язку, що дозволяє достовірно визначити, що документ походить від конкретної особи; прийняття замовлення на виконання; укладання договору шляхом оплати рахунку. У кожному разі вибір способу укладання договору залежить від розсуду сторін, і навіть від особливостей та специфіки конкретного договору. В особливому порядку укладаються договори обов'язкового порядку. Коло договорів, які укладаються обов'язкового порядку, визначено законодавством.

До таких договорів належать публічний договір, попередній договір, державний контракт та договір постачання товарів для державних потреб, договір з міжнародних постачання. Безпосередній порядок укладання таких договорів регулюється відповідним законодавством.



Виконання договорів необхідне забезпечення нормальної життєдіяльності органу місцевого самоврядування, своєчасної забезпеченості цехів, ділянок необхідною сировиною, матеріалами, комплектуючими виробами та недопущення зриву виконання своїх зобов'язань перед іншими органами місцевого самоврядуваннями.

Порядок ведення обліку виконання договірних зобов'язань слід закріпити у відповідному правовому документі. Системи та методи контролю залежать від розмірів організації, а також характеру її діяльності. Якщо обсяг договірної роботи незначний, безпосередній облік договорів та контроль за виконанням господарських договорів в організації здійснює юридичний відділ.

Якщо організація укладає багато договорів, то обов'язки контролю їх виконання покладаються на структурні підрозділи організації (відділ матеріально-технічного постачання, відділ збуту, відділ капітального будівництва та інших.). Ці підрозділи повинні контролювати виконання договірних зобов'язань шляхом накопичення даних обліку матеріалів і бухгалтерських даних, що надійшли, а також шляхом використання комп'ютерних даних. Структурний підрозділ має контролювати виконання договорів за термінами, кількістю, якістю, контроль за поверненням тари тощо.

Досудовий (претензійний) порядок розгляду господарських спорів одна із правових коштів, вкладених у ефективне врегулювання господарських відносин. Цей порядок сприяє якнайшвидшому відновленню порушених прав сторін, запобіганню додаткових витрат, пов'язаних із розглядом справи у господарському суді.

Претензією є вимога одного учасника господарських правовідносин, заявлена іншому, яка виникла внаслідок невиконання чи неналежного виконання господарських договорів чи інших зобов'язань. Встановлення претензійного порядку обумовлено прагненням звільнити економічні суди від розгляду справ, щодо яких відсутня суперечка у зв'язку з визнанням іншою стороною пред'явлених у претензії вимог.

Претензійна робота дає можливість попередження господарських спорів та усунення причин, що їх породжують. Недотримання досудового порядку врегулювання спору у разі, коли це передбачено законодавчими актами чи договором, є підставою залишення позовної заяви (заяви, скарги) без розгляду.

Претензійна робота в організації складається з: пред'явлення претензій контрагентам господарських відносин; розгляду претензій, що надходять на це орган місцевого самоврядування.

Претензійна робота охоплює підготовку (підбір необхідних матеріалів), оформлення претензій (складання тексту, комплектування додатків), а також розгляд отриманих органом місцевого самоврядування претензій та надання відповідей на них, облік претензій та контроль за їх рухом та виконанням.

Ведення претензійної роботи покладено юридичну службу. Однак форми цієї роботи можуть бути різними залежно від конкретних умов. На практиці в одних організаціях ведення претензійної роботи покладається на юридичну службу повністю, на інших — юридична служба організовує та керує претензійною роботою, яку здійснюють інші структурні підрозділи. Для правильної організації претензійної роботи керівник повинен видати наказ про порядок ведення претензійної роботи, в якому мають бути визначені функції, права та обов'язки структурних підрозділів. Якщо ведення претензійної роботи покладено на юридичну службу, вона повинна вести облік виконання своїх зобов'язань контрагентами. Структурні підрозділи повинні надавати їй на її вимогу довідки та матеріали, необхідні як для пред'явлення претензій, так і для надання відповідей на них.

За наявності повідомлення структурного підрозділу про порушення зобов'язань контрагентом працівники юридичної служби перевіряють наявність підстав для пред'явлення претензії, достатність поданих матеріалів, правильність розрахунку за майновими вимогами, дотримання строку позовної давності. У разі недостатності підстав для пред'явлення претензії юридична служба складає письмовий висновок і повертає матеріал структурному підрозділу, який його подав. Якщо є підстави пред'явлення претензії, юридична

служба складає проект претензії. Якщо претензійною роботою займаються структурні підрозділи, то юридична служба здійснює методичне керівництво цією роботою, підготовку типових зразків претензій, контроль за своєчасним пред'явленням претензій, за якістю претензійних заяв, а також візує ці претензії та відповіді на них. При візуванні претензій, що надійшли на погодження до юридичного відділу, і відповідей на них необхідно вживати заходів, спрямованих на забезпечення юридичної обґрунтованості цих документів.

Під час претензійної роботи структурними підрозділами вони, зазвичай, виконують такі функції: підготовка матеріалів для пред'явлення претензій, розгляд претензій, що надійшли від контрагентів і підготовка відповідей на них, здійснення обліку та реєстрації претензій, підготовка та передача юридичній службі матеріалів для пред'явлення позовів до суду у разі відмови у задоволенні претензії або неотриманні відповіді на претензію у встановлений строк.

Залежно від обсягу роботи у великих організаціях може бути створений спеціальний підрозділ із претензійної роботи. Позовна робота спрямована на захист законних інтересів та прав організації у разі порушення їх контрагентами чи органами державного управління. Позовна робота складається з пред'явлення позовів до контрагенту, складання відкликання позов, пред'явлений даної організації, участі у розгляді спору у суді, оскарження рішень суду, контролю над виконанням рішень.

Позовна робота здійснюється виключно юридичною службою. Юридична служба має вести облік пред'явлених позовів та позовів, що надійшли до організації. Такі позови реєструються у картотеці чи спеціальному журналі. Цей облік дублюється в електронній формі. У міру руху позовних матеріалів в облікових даних робляться відповідні позначки.

За кожним позовом ведеться окреме вбрання відповідно до номенклатури діловодства, в якому повинні зберігатися всі необхідні матеріали: копія претензії, копія позовної заяви, додатки до неї, відгуки на претензію та позов, повістки та виклики до суду, копії рішення суду, копії касаційних та наглядових скарг та інші документи. Після розгляду справи юридична служба

має забезпечити своєчасне отримання копії рішення у справі для того, щоб своєчасно обговорити питання з керівником організації про необхідність оскарження рішення суду.

Представляти інтереси юридичної особи у суді має право адвокат, керівник чи працівник юридичної особи у справах цієї особи, інші особи у випадках, передбачених законодавчими актами.

### **2.3. Забезпечення юридичною службою органу місцевого самоврядування законності прийнятих рішень при розгляді звернень громадян та юридичних осіб та під час здійснення адміністративних процедур**

Відповідно до положення про юридичну службу органу місцевого самоврядування юридична служба спільно з іншими структурними підрозділами бере участь у розгляді звернень (пропозицій, заяв, скарг) громадян, у тому числі індивідуальних підприємців, а також юридичних осіб та прийняття за такими зверненнями рішень у межах компетенції організації.

Залежно від змісту виокремлюють заяви, пропозиції, скарги. Заява - клопотання про сприяння реалізації прав, свобод та (або) законних інтересів заявника, не пов'язане з їх порушенням, а також повідомлення про порушення актів законодавства, недоліки в роботі державних органів, інших організацій (посадових осіб), індивідуальних підприємців. Пропозиція - рекомендація щодо покращення діяльності організацій, індивідуальних підприємців, удосконалення правового регулювання відносин у державному та суспільному житті, вирішення питань економічної, політичної, соціальної та інших сфер діяльності держави та суспільства. Скарга - вимога про відновлення прав, свобод та (або) законних інтересів заявника, порушених діями (бездіяльністю) організацій, громадян, у тому числі індивідуальних підприємців.

Залежно від суб'єкта, що звертається до органу місцевого самоврядування чи організації, виділяють індивідуальні, колективні та анонімні звернення. За

формою подачі виділяють усні, письмові та електронні звернення. Індивідуальне звернення - звернення одного заявника до органу місцевого самоврядування, іншу організацію (до посадової особи). Колективне звернення - звернення двох і більше заявників з одного питання (декільком питанням) в організацію. Письмове звернення - звернення заявника до організації, викладеної у письмовій формі, у тому числі зауваження та (або) пропозиції, внесені до книги зауважень та пропозицій. Електронне звернення - звернення заявника, що надійшло на адресу електронної пошти організації або розміщене на офіційному сайті органу місцевого самоврядування, іншої організації (посадової особи) у глобальній комп'ютерній мережі Інтернет. Усне звернення - звернення заявника, викладене під час особистого прийому. Повторне звернення - звернення, що надійшло в одну й ту саму організацію, до того самого індивідуального підприємця від одного й того ж заявника з одного й того ж питання два і більше разів.

Процес розгляду звернень складається з кількох етапів. З'ясування, чи належить питання, поставлене у зверненні, до компетенції організації, куди направлено. Визначення порядку вирішення питання сутнісно. Визначення виконавця. Встановлення терміну виконання. Безпосереднє вирішення питань, поставлених у зверненні. Підготовка та направлення громадянину відповіді. Зареєстроване письмове звернення або паперова копія електронного звернення передаються керівнику, який ухвалює рішення про порядок виконання звернення, визначає виконавців, а також вирішує, чи підлягає звернення постановці на особливий контроль. Рішення керівника оформляється як резолюція.

При надходженні електронних звернень резолюція оформляється на паперовій копії цього звернення. За письмовим та (або) електронним зверненням приймається одне з наступних рішень: про розгляд в організації або направленні для розгляду до підлеглої організації; про направлення для розгляду до органу місцевого самоврядування, іншої організації відповідно до їх компетенції; про повернення заявнику у разі відкликання ним звернення

оригіналів документів, що додаються до звернення, до розгляду його по суті; про залишення звернення без розгляду сутнісно; про прийняття звернення до відома. Усі вказівки керівника про порядок виконання звернення, строк виконання переносяться у реєстраційно-контрольну форму. Після вирішення питань, поставлених у зверненні, заявникам готується відповідь.

Якщо звернення не належить до компетенції організації, у п'ятиденний термін з дня реєстрації таке звернення в оригіналу або в електронному вигляді має бути направлене на розгляд іншої організації відповідно до її компетенції. У цьому випадку в організації, яка отримала звернення, що не належить до її компетенції, залишається копія цього звернення. При цьому заявник також повідомляється в установленому порядку.

Посадові особи органу місцевого самоврядування, які проводять особистий прийом, а також працівники організацій, уповноважені здійснювати попередній запис на особистий прийом, не мають права відмовити в особистому прийомі, запису на особистий прийом, за винятком випадків: звернення з питань, що не належать до компетенції цих організацій; звернення у невстановлені дні та години; коли заявнику в ході особистого прийому вже було дано вичерпну відповідь на питання, що його цікавлять; коли із заявником припинено листування щодо викладених у зверненні питань.

Керівники органу місцевого самоврядування та уповноважені ними посадові особи зобов'язані проводити особистий прийом не рідше одного разу на місяць у встановлені дні та години. Інформація про час та місце проведення особистого прийому, а за наявності попереднього запису на особистий прийом - про порядок його здійснення розміщується в організаціях у загальнодоступних місцях (на інформаційних стендах, табло та (або) іншим способом). Графік особистого прийому та порядок попереднього запису на особистий прийом встановлюються керівником організації.

Електронні звернення, що надійшли до державних органів та інших державних організацій, підлягають розгляду у порядку, встановленому для

розгляду письмових звернень, з урахуванням особливостей, передбачених ст. 25 Закону «Про звернення громадян та юридичних осіб».

На офіційному сайті органу місцевого самоврядування має бути розміщена інформація про спосіб або способи подання електронних звернень до цього органу місцевого самоврядування, іншу державну організацію (напрямок на адресу електронної пошти та (або) розміщення у спеціальній рубриці на офіційному сайті у глобальній комп'ютерній мережі Інтернет). Електронні звернення повинні відповідати вимогам, встановленим пунктом 1, абзацами другим-четвертим пункту 2 або абзацами другим-п'ятим пункту 3 статті 12 Закону "Про звернення громадян та юридичних осіб", а також містити адресу електронної пошти заявника. До електронних звернень, які подаються представниками заявників, повинні додаватися електронні копії документів, що підтверджують їх повноваження. Відкликання електронного звернення здійснюється шляхом подання письмової заяви або направлення заяви в електронній формі тим же способом, яким було направлено електронне звернення. Якщо для розгляду електронного звернення по суті необхідна вказівка персональних даних заявника або інших осіб, крім тих, що містяться в зверненні, заявнику пропонується звернутися з усним або письмовим зверненням.

Відповіді (повідомлення) на електронні звернення надсилаються на адресу електронної пошти заявників, зазначену в електронних зверненнях, за винятком випадків, передбачених частиною другою цього пункту.

На електронні звернення надаються письмові відповіді (надсилаються письмові повідомлення) у випадках, якщо: заявник у своєму електронному зверненні просить направити письмову відповідь або одночасно направити письмову відповідь та відповідь на адресу його електронної пошти; в електронному зверненні вказана адреса електронної пошти, з якої з технічних причин не вдалося доставити відповідь (повідомлення).

У разі, якщо надходження електронні звернення аналогічного змісту від різних заявників мають масовий характер (понад десять звернень), відповіді на

такі звернення за рішенням керівника органу місцевого самоврядування або іншої органу місцевого самоврядування або особи, уповноваженої ним підписувати в установленому порядку відповіді на звернення, можуть розміщуватися на офіційний сайт органу місцевого самоврядування чи іншої органу місцевого самоврядування у глобальній комп'ютерній мережі Інтернет без направлення відповідей (повідомлень) заявникам.

Організація діловодства за зверненнями заявників має забезпечувати виконання таких основних завдань: реєстрація всіх звернень заявників, що надходять; контроль за розглядом звернень та виконанням прийнятих за ними рішень; інформування заявників про рішення, прийняті за їх зверненням; направлення непрофільних для організації звернень щодо належності з обов'язковим повідомленням заявників про це; систематичний аналіз та узагальнення результатів розгляду звернень, виявлення та усунення причин, що породжують порушення прав та законних інтересів заявників, вивчення громадської думки з метою вдосконалення роботи державних органів.

У процесі роботи зі зверненнями заявників формується комплекс документів, які можна поділити на чотири основні групи: документи щодо розгляду та виконання звернень заявників; документи щодо аналізу та узагальнення результатів розгляду звернень заявників; документи щодо реалізації висновків, зроблених під час аналізу роботи зі зверненнями заявників; документи щодо здійснення перевірок порядку розгляду звернень заявників, у тому числі письмових звернень, внесених до книги зауважень та пропозицій.

Відповідно до ч. 3 ст. 5 Закону "Про звернення громадян та юридичних осіб" відповідальність за роботу зі зверненнями заявників несуть керівники організацій, індивідуальні підприємці.

Ведення діловодства за зверненнями заявників керівниками організацій, індивідуальними підприємцями доручається спеціально уповноважених посадових осіб (працівників служби документаційного забезпечення управління, кадрову, юридичну службу та інших.). Призначення



уповноважених посадових осіб має бути закріплене у розпорядчих документах (наказах, розпорядженнях). У організаціях, куди надходить значна кількість звернень, можуть створюватися спеціальні підрозділи, здійснюють цю роботу (відділи та інших.).

Діловодство за письмовими зверненнями громадян, внесеними до книги зауважень та пропозицій, ведеться окремо від діловодства за зверненнями громадян та юридичних осіб, поданими у письмовій, усній чи електронній формі.

## **Висновки до розділу 2**

Для здійснення поставлених завдань юридична служба органу місцевого самоврядування: проводить обов'язкову юридичну експертизу щодо проектів нормативних правових актів органу місцевого самоврядування, технічних нормативних правових актів, що не належать до галузі технічного нормування та стандартизації, ненормативних (індивідуальних) правових актів та локальних правових актів, а юридична служба місцевого виконавчого та розпорядчого органу також щодо проектів нормативних правових актів відповідних місцевих рад; бере участь у підготовці структурними підрозділами або самостійно готує пропозиції про визнання такими, що втратили чинність, зміну нормативних правових актів органу місцевого самоврядування з метою забезпечення їх внутрішньої узгодженості та приведення у відповідність із законами, декретами та указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України, міжнародними договорами та іншими міжнародно-правовими актами, що містять зобов'язання України; здійснює оцінку проектів нормативних правових актів, підготовлених самим державним органом та поданих на підпис керівництву органу місцевого самоврядування проектів нормативних правових актів місцевих рад на предмет відповідності Конституції України, нормативним правовим актам Президента України, законам та іншим нормативним правовим актам більшої юридичної сили, сумісним з

нормативними правовими актами однакової юридичної сили стосовно проекту нормативного правового акта, дотримання вимог нормотворчої техніки, відповідності міжнародним договорам України та іншим міжнародно-правовим актам, що містять зобов'язання України, у тому числі вимогам уніфікації та гармонізації законодавства в рамках інтеграційних об'єднань, учасницею яких є Україна; оцінює відповідність законодавству договори, підготовлені структурними підрозділами до укладання державним органом, візує такі договори; здійснює аналіз стану правової роботи у підлеглих або входять до його складу (систему) організацій, у тому числі аналіз з питань законності укладання та виконання договорів, ведення претензійної та позовної роботи, порядку, своєчасності та якості розгляду пред'явлених до організації претензій та інших напрямів правової роботи.

## РОЗДІЛ 3

### УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ЮРИДИЧНОГО СУПРОВОДУ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

#### **3.1. Удосконалення організації та технологій юридичного супроводу в діяльності органу місцевого самоврядування**

Для правильної організації діяльності юридичної служби, отримання від неї максимальної віддачі та забезпечення належної незалежності необхідно правильно визначити її місце у системі організації. У той самий час юридична служба неспроможна функціонувати ізольовано, на відміну від взаємодії коїться з іншими структурними підрозділами і посадовими особами органу місцевого самоврядування.

У своїй діяльності юридична служба здійснює взаємодію з іншими виробничо-господарськими одиницями організації, яку умовно можна поділити на два основні напрямки: перший напрямок передбачає активність самої юридичної служби, пов'язану з наданням відповідних послуг іншим підрозділам організації, які фактично виступають як замовники; другий напрямок передбачає залучення юридичної служби в взаємодія з боку інших структурних підрозділів організації. І тут юридична служба отримує від працівників органу місцевого самоврядування певну допомогу, необхідну виконання завдань правового супроводу фінансово-господарську діяльність організації, чи бере участь у ролі одержувача інформаційно-документального обміні у межах реалізації функцій, покладених на юридичну службу.

Юридична служба взаємодіє з іншими підрозділами у виконанні низки обов'язків. Виконання таких обов'язків одночасно покладається інші підрозділи: бухгалтерію, кадрову, економічну служби, складські підрозділи та інших. Проте юрист спільно виконує (в своїй частині) дані обов'язки. Юридична служба може брати участь: у необхідних випадках у підготовці проектів наказів, інструкцій, стандартів та інших документів правового характеру; у

підготовці та укладанні колективних договорів, тарифних угод; у заходах щодо зміцнення трудової дисципліни, регулювання соціально-трудоких відносин; у розробці та здійсненні заходів щодо зміцнення договірної, фінансової (розрахункової) дисципліни, забезпечення збереження майна; у розгляді матеріалів про стан дебіторську заборгованість з виявлення боргів, потребують примусового стягнення.

Юридична служба організує виконання іншими підрозділами та особами низки обов'язків правового характеру. Безпосереднє їх виконання покладається інші особи і підрозділи, але юридична служба зобов'язана організувати їх виконання, надавши необхідну консультаційно-правову допомогу.

Так, юридична служба взаємодіє з усіма структурними підрозділами органу місцевого самоврядування з питань:

1) отримання: наказів, розпоряджень, інструкцій, інших локальних нормативних правових актів, проектів всіх видів договорів для візування та правової експертизи; матеріалів для пред'явлення юридичною службою претензій та позовів до контрагентів щодо порушення ними договірних зобов'язань; претензій, які пред'являються організації контрагентами; результати інвентаризації товарно-матеріальних цінностей; відомостей про недостачі, розкрадання, розтрати товарно-матеріальних цінностей; відомостей про дебіторську та кредиторську заборгованість; довідок, висновків, розрахунків для укладання договорів; пояснень щодо перевірок, що проводяться за дорученням керівництва організації, та за фактами дисциплінарних провипин та заподіяння шкоди організації; пояснювальних записок від порушників трудової та професійної дисципліни; грошових коштів, необхідних для сплати державного мита, державної реєстрації та нотаріального посвідчення документів; штатного розкладу; схем посадових окладів, доплат, надбавок до заробітної плати; показників з праці та заробітної плати; положень про преміювання працівників; інших документів, необхідні здійснення покладених на юридичну службу функцій;

2) надання: проектів договорів, що складаються юридичною службою; проектів наказів про притягнення працівників організації до дисциплінарної та матеріальної відповідальності; проектів локальних нормативних актів, розроблених юридично-відділом; проектів наказів щодо підвищення кваліфікації, підготовки (перепідготовки), проведення атестації працівників організації; проектів наказів про заохочення працівників юридичної служби; результатів правової експертизи на відповідність чинному законодавству поданих для погодження та візування наказів, розпоряджень, інструкцій, інших локальних нормативних правових актів, проектів договорів; узгоджених претензій та позовів до контрагентів щодо порушення ними договірних зобов'язань; відповідей на претензії та позови контрагентів щодо порушення структурними підрозділами організації договірних зобов'язань; табеля обліку робочого часу працівників юридичної служби; висновків, письмових та усних довідок, роз'яснень з правових питань, що виникають у практичній діяльності організації, а також з питань чинного законодавства та порядку його застосування.

Основним принципом розглянутих відносин має виступати чітке розмежування компетенції та зон відповідальності між взаємодіючими підрозділами, яке слід відображати у відповідних локальних нормативних актах (наприклад, у Положеннях про юридичну службу, про договірну, претензійно-позовну роботу тощо) та підкріплювати забезпечувальним механізмом у формі дисциплінарної відповідальності. Важливість цього питання обумовлена тим, що відхилення від встановленого порядку, які допускаються як юридичною службою, так і іншими структурними підрозділами організації, майже гарантовано знижують результативність правової роботи. Вона стає, по суті, формальною, а суб'єкт господарювання — не захищеним від правових ризиків. Крім цього, чіткий розподіл функцій та відповідальності між юридичною службою та іншими структурними підрозділами організації дозволяє уникнути «перекидання» завдань та дублювання повноважень

### 3.2. Шляхи підвищення правової культури адміністрації та персоналу органу місцевого самоврядування

Правова культура – «невід'ємна частина загальної культури народу, базується на її засадах, є відображенням рівня її розвитку, менталітету народу. Формування правової культури не є відокремлений процес від розвитку інших видів культури - політичної, моральної, естетичної. Це комплексна проблема. Їх об'єднує спільність завдання - створення морально-правового клімату в суспільстві, який гарантував би особистості реальну свободу поведінки в поєднанні з відповідальністю перед суспільством, забезпечував би її права, соціальну захищеність, повагу її гідності, тобто поставив би людину в центр економічних, соціальних, політичних, культурних процесів» [11] (рис. 3.1).

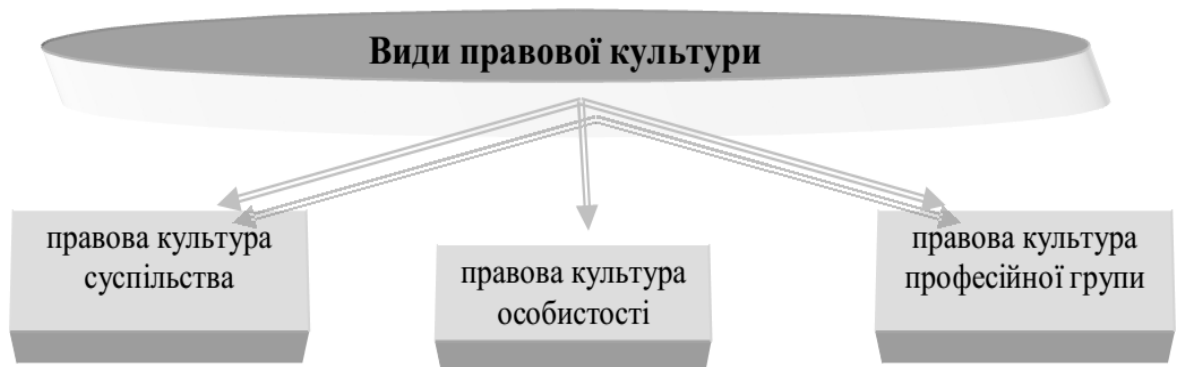


Рис. 3.1. Види правової культури

Примітка. Наведено за [47].

Під правової культурою розуміється система елементів, які стосуються сфери дії права, та його відбиток у свідомості та поведінці людей. Правосвідомість, будучи однією зі сфер свідомості, є безперервною єдністю відображення правової дійсності та ставлення до неї. Світоглядна сторона правосвідомості є сукупністю понять, уявлень, поглядів, ідей, які стосуються правових явищ, а психологічна — ставлення до них.

У операційних цілях під правосвідомістю розуміється сфера суспільної, групової та індивідуальної свідомості, що відображає правову дійсність у формі юридичних знань та умінь ними користуватися, оціночних відносин до права та практики його застосування, правових установок та ціннісних орієнтацій, що регулюють поведінку людини в юридично значимих ситуаціях (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

### Функціональна структура правосвідомості

Основні функції правосвідомості	Психічні компоненти (сфери)	Результати функціонування	Емпіричні показники	Кількісні характеристики
Пізнавальна	Інтелектуальні	Правова підготовка	Юридичні знання	Ступінь поінформованості
Оціночна	Інтелектуально-емоційні	Ціннісні відносини до права та практики його застосування	Оціночні судження (думки)	Ступінь солідарності
Регулятивна	Інтелектуально-емоційно-вольові	Правові установки та орієнтації	Поведінкові позиції (рішення)	Ступінь стійкості

Примітка. Складено автором.

«Виникнення трудових суперечок зумовлено як об'єктивними, і суб'єктивними причинами. До об'єктивних причин можна віднести економічне становище у державі та конкретної організації. Перехід до ринкової економіки загострив ситуацію у багатьох організаціях, посилив причини виникнення трудових спорів. Фінансові труднощі органів місцевого самоврядування тягнуть за собою несвоєчасну і неповну виплату заробітної плати, ненадання працівникам гарантій і пільг, що належать. У зв'язку з виробничими, організаційними та економічними причинами наймач повинен проводити кадрові перестановки, скорочення чисельності чи штату працівників, змінювати зміст трудової функції працівника. Порушення у умовах прав працівника тягне звернення їх у відповідні органи за вирішенням трудового спору та захистом своїх трудових прав» [35].

Причинами виникнення трудових спорів суб'єктивного характеру є недостатнє знання працівниками і наймачем трудового законодавства, котрий іноді свідоме його недотримання, неправильне тлумачення норм правничий та

порушення у зв'язку з цим трудових прав працівників. Причиною трудових суперечок є також недобросовісне ставлення окремих працівників до виконання своїх трудових обов'язків, пред'явлення необґрунтованих вимог тощо.

Завдання юридичної служби при виникненні індивідуальних трудових спорів - це об'єктивно інформувати як наймача, так і працівників про чинне законодавство, що регламентує правовідносини при кожній трудовій суперечці, а також проводити роботу з вирішення спорів у законному порядку. Розбіжності, що виникають, можна вирішити шляхом переговорів, досягненням угоди. Однак якщо така домовленість не відбулася, трудова суперечка передається на вирішення відповідних органів.

Індивідуальні трудові суперечки розглядаються: комісіями з трудових суперечок (КТС), судами. Встановлений законом порядок розгляду трудових спорів не виключає працівника можливості оскаржити дії наймача до інших органів.

За загальним правилом, трудові суперечки спочатку повинні розглядатися в КТС, а за незгоди працівника чи наймача з її рішенням, або якщо члени КТС не дійшли згоди, зацікавлена сторона має право звернутися до суду. Водночас існує низка трудових спорів, розгляд яких законодавством віднесено до безпосередньої компетенції суду, тобто без попереднього звернення до КТС.

КТС утворюється з рівного числа представників профспілки та наймача строком на один рік. Кількість постійних представників у КТС від наймача та профспілки законом не встановлено та визначається за згодою між ними. Наймач призначає своїх представників у складі КТС наказом керівника організації, а профспілки виділяють своїх представників постановою профкому. Членом КТС від профспілки може бути будь-який працівник - член цієї профспілки, необов'язково, щоб він був членом профспілкового комітету. Необхідно, щоб особи, виділені до складу КТС як від наймача, так і від профспілки, були компетентними в галузі праці та заробітної плати і могли б об'єктивно та правильно вирішити трудову суперечку. Насправді до складу КТС наймач призначає працівників кадрової служби, юрисконсультів,



економістів та інших фахівців. Включення юрисконсульта до складу КТС цілком виправдано, оскільки, володіючи спеціальними знаннями, він зможе надати правову допомогу КТС під час розгляду трудових суперечок та підготовки мотивованих рішень. Крім того, на юридичну службу за потребою можна покласти обов'язок проводити навчання для членів КТС щодо роз'яснення ним чинного законодавства. За допомогою представників юридичної служби члени КТС повинні добиватися у своїй роботі того, щоб рішення КТС були викладені чітко і ясно, щоб не виникало труднощів при його виконанні.

Комісія з трудових спорів (якщо вона створена) є обов'язковим первинним органом з розгляду трудових спорів, що виникають на органі місцевого самоврядування, за винятком випадків, коли Кодексом законів про працю та іншими законодавчими актами встановлено інший порядок їх розгляду. КТС розглядає суперечки працівників - членів відповідної профспілки, пов'язані із застосуванням законодавства про працю, колективні договори, угоди та інші локальні нормативні акти, трудові договори. Працівник - нечлен профспілки має право на свій вибір звернутися до комісії з трудових спорів чи суду.

Кодекс законів про працю містить перелік питань, суперечки з яких віднесені до компетенції КТС. Правом звернення до КТС користується лише працівник. Наймачеві такого права чинним законодавством не надано. Заява працівника, яка надійшла до комісії з трудових спорів, підлягає обов'язковій реєстрації. Прийнята заява КТС має розглянути у десятиденний термін. КТС повідомляє про час розгляду спору працівника, який подав заяву та наймача. Суперечка має розглядатися у присутності працівника, який звернувся до КТС. Розгляд спору за відсутності працівника допускається лише за наявності його письмової заяви з проханням про розгляд заяви без неї. У разі неявки працівника на засідання комісії розгляд заяви відкладається. У разі вторинної неявки працівника без поважних причин комісія може винести рішення про

зняття цієї заяви з розгляду. Таке рішення не позбавляє працівника у межах встановленого законом строку подати заяву знову.

Комісія з трудових спорів має право викликати засідання свідків, запрошувати фахівців, представників профспілок та інших громадських об'єднань. На вимогу комісії наймач зобов'язаний надати необхідні розрахунки та документи. Комісія з трудових спорів під час розгляду конкретного спору може винести одне з наступних рішень: про задоволення вимог працівника у повному обсязі; про часткове задоволення вимог працівника; про відмову у задоволенні вимог працівника. Рішення КТС приймається за згодою між представниками наймача та профспілки. Це означає, що всі члени КТС, які беруть участь у розгляді даної конкретної суперечки, повинні дійти однозначного рішення - задовольнити вимоги працівника повністю або частково або в задоволенні цих вимог відмовити. Якщо хоча б один із членів КТС, які розглядають спір, має іншу, відмінну від інших думку, рішення комісією не приймається, оскільки комісія не дійшла згоди, про що вказується в протоколі засідання. Рішення КТС мають бути мотивованими і заснованими на чинному законодавстві про працю, колективний та трудовий договір, інші локальні нормативні акти.

Працівник або наймач можуть оскаржити рішення комісії з трудових спорів до суду у десятиденний строк з дня вручення ним копії рішення комісії або з дня, коли копія рішення має бути видана. Підстави та мотиви звернення до суду можуть бути різними. Наприклад, працівник не згоден із відмовою йому у задоволенні вимог чи наймач чи працівник не згодні з визначенням розміру стягнених грошових сум тощо.

У судах розглядаються трудові суперечки, які поділяються на дві групи: умовно підвідомчі суду, тобто. підлягають розгляду суді лише після звернення до КТС; безпосередньо підвідомчі суду (без попереднього розгляду у КТС).

Суд розглядає трудові суперечки за заявами працівників, які звертаються за захистом своїх порушених трудових прав та за заявами наймача про відшкодування матеріальних збитків, заподіяних працівником під час

виконання трудових обов'язків. Звернення за судовим захистом провадиться шляхом пред'явлення позову до районного (міського) суду за місцезнаходженням відповідача - організації, зазначеної у статуті або іншому установчому документі. Позови наймача до працівників про відшкодування матеріальних збитків пред'являються за місцем проживання відповідача - працівника.

Справи щодо вирішення трудових спорів повинні розглядатися судами не пізніше одного місяця з дня ухвалення заяви. Трудові суперечки у суді першої інстанції розглядаються одноосібно.

Рішення у трудових справах виносяться судом виходячи з всебічного дослідження всіх матеріалів, пояснень сторін, інших учасників процесу. Воно має бути мотивованим та обґрунтованим точними посиланнями на законодавство, інші нормативні акти, колективний договір, угоду, трудовий договір. У рішенні має бути зазначено, які вимоги, на якій підставі, в якому розмірі та щодо якого відповідача підлягають задоволенню чи відмовлено.

Суд не пов'язаний рішенням КТС щодо цієї суперечки, він не може скасовувати або змінювати це рішення, а повинен вирішувати суперечку по суті. Строки звернення за вирішенням трудових спорів Законом встановлено певні терміни для звернення до органів з вирішення трудових спорів. Працівники можуть звертатися до комісії з трудових спорів або у встановлених законодавством випадках до суду у тримісячний строк з дня, коли вони дізналися або мали дізнатися про порушення свого права. Цей термін може бути ні подовжений, ні скорочено угодою працівника і наймача. Якщо трудовий спір розглядався КТС, то звернення до суду встановлено десятиденний термін після вручення рішення комісії чи десятиденний термін із дня, коли копія цього рішення має бути вручена. У процесі розгляду справи про поновлення на роботі особи, трудовий договір з якою розірвано наймачем, суд має всебічно перевірити питання про те, чи наймач дотримався порядку звільнення та гарантії для окремих категорій працівників, встановлених законодавством.

У випадках припинення трудового договору без законної підстави, а також незаконного переведення, переміщення, зміни суттєвих умов праці або усунення від роботи, орган, що розглядає трудову суперечку, відновлює працівника на колишній роботі, колишньому робочому місці, колишні істотні умови праці. Відновленому працівникові повинна надаватися колишня робота (посада), яку він виконував до незаконного звільнення чи переведення, оплачується весь час вимушеного прогулу у зв'язку з незаконним звільненням чи переказом, або виплачується різниця у заробітній платі, відновлюється безперервний стаж, а час вимушеного прогулу включається до всіх види стажу, в тому числі стажу для відпустки. Працівнику відновлюються всі пільги з цієї посади (роботі).

Кодекс законів про працю передбачено, що якщо суд вважатиме за неможливе або недоцільне відновлення працівника з причин, не пов'язаних з усуненням допущених наймачем порушень законодавства про працю або винною дією працівника, він має право запропонувати та за згодою працівника покласти на наймача обов'язок виплатити працівникові відшкодування у розмірі десятикратного середньомісячного заробітку. Неможливість відновлення на роботі може бути, якщо, наприклад, орган місцевого самоврядування ліквідовано, припинив свою діяльність індивідуальний підприємець. Питання недоцільності відновлення працівника на роботі вирішується судом у кожному даному випадку. Недоцільним, наприклад, можна визнати відновлення на роботі звільненого працівника, якщо на момент винесення рішення у справі він працює в іншій організації або на місце звільненого працівника прийнято іншого працівника тощо. Заміна відновлення на роботі виплатою відшкодування можлива лише за згодою працівника.

Кодексом законів про працю передбачено право працівника на відшкодування моральної шкоди, заподіяної у разі звільнення без законної підстави або з порушенням встановленого порядку звільнення чи незаконного переведення на іншу роботу. Під моральною шкодою слід розуміються моральні чи фізичні страждання, заподіяні діями (бездіяльністю), що посягають

на нематеріальні блага, що належать громадянину від народження і в силу закону, або порушують його особисті немайнові права. Компенсація моральної шкоди допускається лише на вимогу, заявлену працівником. Суд за своєю ініціативою не має права стягувати моральну шкоду, якщо такі вимоги позивачем не заявлені. Водночас суд має роз'яснити позивачу його право на подання позову про стягнення моральної шкоди. Позов про компенсацію заподіяних позивачу моральних чи фізичних страждань суд має право розглядати як разом із позовом про поновлення на роботі, так і окремо від нього. Рішення щодо трудового спору, винесене як КТС, так і судом, може бути виконане у добровільному порядку.

Найважливішою функцією юридичної служби є профілактична робота щодо недопущення або максимального скорочення трудових спорів, що виникають. Вирішувати подібні проблемні питання можна за допомогою розробки юридичною службою та структурними підрозділами локальних нормативних правових актів, що затверджуються керівником організації, в яких чітко регламентуються права та обов'язки працівників та наймачів, робота структурних підрозділів у суворій відповідності до законодавства. З цією метою юридична служба регулярно за планом (графіком), затвердженим керівником, здійснює перевірки у структурних підрозділах. При виявленні порушень законодавства має підготувати матеріали щодо реалізації заходів для усунення порушень надалі. Якщо юридичною службою було виявлено, що в результаті перевірок контрольних служб організації складено документи, що суперечать законодавству, вона негайно подає керівнику організації матеріали щодо їх скасування та притягнення винних до дисциплінарної відповідальності.

### **Висновки до розділу 3**

Найважливішою функцією юридичної служби є профілактична робота щодо недопущення або максимального скорочення трудових спорів, що виникають. Вирішувати подібні проблемні питання можна за допомогою

розробки юридичною службою та структурними підрозділами локальних нормативних правових актів, що затверджуються керівником організації, в яких чітко регламентуються права та обов'язки працівників та наймачів, робота структурних підрозділів у суворій відповідності до законодавства. З цією метою юридична служба регулярно за планом (графіком), затвердженим керівником, здійснює перевірки у структурних підрозділах. При виявленні порушень законодавства має підготувати матеріали щодо реалізації заходів для усунення порушень надалі. Якщо юридичною службою було виявлено, що в результаті перевірок контрольних служб організації складено документи, що суперечать законодавству, вона негайно подає керівнику організації матеріали щодо їх скасування та притягнення винних до дисциплінарної відповідальності.

## ВИСНОВКИ

У процесі дослідження юридичного супроводу діяльності органу місцевого самоврядування нами зроблено певні узагальнення та висловлено практичні пропозиції, які можна окреслити в наступних висновках.

Постійне ускладнення суспільних відносин породжує перманентний запит на реформування системи державного управління. Аналіз адміністративних реформ, що проводяться десятиліттями, дозволяє говорити про традиційний для публічного права України акцент на «технологічній» модернізації державного управління (головне завдання якої полягає у внутрішній раціоналізації бюрократії). Звичайно, ця мета логічна і заслуговує на схвалення. Проте навряд чи вона має виступати основною.

Адміністративні процедури в рамках «інструментальної» концепції - розуміються як деякі правові алгоритми, способи реалізації компетенції владних суб'єктів без урахування змістовної оцінки такої діяльності. У дисертаційному дослідженні доведено: подібний підхід не є оптимальним через підвищені ризики порушення прав громадян. На противагу «технологічній» висувається інша концепція - правозахисної ролі адміністративних процедур.

У такому розумінні останні, з одного боку, повинні відповідати не лише формальним, а й змістовним вимогам. З іншого боку, аксіологічний підхід дозволяє розглядати адміністративні процедури не просто в нерозривній єдності з тісно пов'язаними з ними явищами, а й стверджує їх ключову, центральну роль у системі позитивного державного управління. У проведеному дослідженні показано, що адміністративні процедури виступають «сполучною ланкою» між різними адміністративно-правовими феноменами: публічною адміністрацією (реалізацію цієї компетенції регулюють), адміністративними актами (прийнятими публічною адміністрацією за підсумками процедури), громадянами та організаціями (чий правовий статус) внаслідок прийняття правових актів управління). Нарешті, адміністративні процедури є засобом для реалізації вимог принципів адміністративного права. Будучи врегульованим

адміністративним законодавством, адміністративні процедури «пронизують» усі основні його інститути та забезпечують їх єдність, взаємоузгодженість. Таким чином, теорія адміністративних процедур є важливою частиною науки адміністративного права, а законодавство про адміністративні процедури - сприяє систематизації (кодифікації) законодавства про державне управління.

Методологічна основа такої концепції адміністративних процедур сягає корінням у доктрину «належного управління» (good administration), що набула широкого поширення в правових системах країн континентальної Європи. Ця теорія виходить із необхідності забезпечення як формальної законності, а й розумності, справедливості публічного управління. Останнє має досягатися як розвиненою системою принципів, так і за допомогою закріплення та реалізації конкретних процедурних прав громадян (головними з яких є право на участь в адміністративній процедурі та право на обґрунтоване підсумкове рішення).

Побудова будь-якої концепції має починатися з формулювання її основних ідей. У випадку з адміністративними процедурами йдеться про загальні принципи адміністративного права та принципи адміністративних - процедур. Незважаючи на те, що в багатьох законах про адміністративні процедури зарубіжних країн принципи адміністративного права і процедур - закріплюються практично як однопорядкові, з наукового погляду, їх доцільно розмежувати. У цій роботі вперше в українській юридичній доктрині запропоновано багатовимірну модель принципів адміністративного права, побудована на об'єктивних критеріях - функціях права ( регулятивних і охоронних, статичних і динамічних).

Найбільше значення мають універсальні принципи, що відбивають усі функції та охоплюють всю систему адміністративних інститутів. Аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду дозволяє виділити мінімальний їх набір: законність, справедливість (розумність), пропорційність (пропорційність), правову стабільність (захист законних очікувань), рівність. Важливо наголосити: цей перелік не є вичерпним, проте «випадання» хоча б одного з перерахованих вище елементів однозначно свідчить про неповноту системи. У



дисертаційному дослідженні доведено, що відсутність офіційного визнання принципу захисту довіри в українському праві публічного управління створює ризики довільного і непередбачуваного скасування рішень. Нерозробленість принципу пропорційності тягне за собою не формальне застосування правових норм, що не враховує всіх обставин, що заслуговують на увагу, пов'язане з невідповідними обмеженнями для громадян і організацій. Приватним наслідком неповноти системи загальних принципів українського адміністративного права є недостатня розвиненість тієї частини принципів адміністративних процедур, які розкривають їх гуманістичний потенціал (у тому числі заборона надформалізму, принцип одноманітного застосування права, принцип змістовного поглинання). Цей важливий пробіл повинен заповнюватися з використанням усіх юридичних засобів, від прямого закріплення названих принципів у законодавстві про адміністративні процедури до коригування адміністративної практики за допомогою належного судового контролю.

Друга частина концепції правового регулювання адміністративних процедур присвячена вивченню особливостей адміністративної процедури як самостійного правового явища (звісно, з метою подальшого їх відображення в законодавстві). Аналіз структури адміністративних процедур через призму теорії принципів адміністративного права дозволяє встановити важливу проблему. Одним із результатів ігнорування українським адміністративним правом низки гуманістичних максим стало те, що існуюча структура української позитивної процедури нині має парадоксальний характер. Гіпертрофована роль стадії порушення адміністративної процедури. Досить докладно регламентована стадія виконання акту. Втім, ця процедурна безпробільність стадії виконання орієнтована насамперед на виконання судових актів. Стадія перегляду з огляду на клаптику процедурного законодавства та відсутність кореляції з матеріальними нормами про адміністративні акти залишає без відповіді безліч питань (головні з яких - момент набрання чинності адміністративним актом чинності та обсягом компетенції уповноваженої -

інстанції). Зрештою, ключовий етап, «серцевина» процедури, де мають реалізовуватися процедурні гарантії прав невіддільних її учасників (стадія розгляду справи), досі має переважно внутрішньоорганізаційний характер. Такий стан речей важко визнати нормальним, очевидно, що модернізація законодавства про позитивні адміністративні процедури неможлива в рамках парадигми, що склалася. Структура адміністративних процедур повинна бути гармонізована шляхом приведення їх стадій у відповідність з основними процедурними правами невіддільних учасників.

Визначення самої системи таких прав – нетривіальне завдання. З одного боку, тут доцільно спиратися на досвід судового процесу (відповідально, можна говорити про право на порушення адміністративної процедури, право на участь у розгляді адміністративної справи, право на представника, право на підсумкове рішення, право на припинення процедури). З іншого боку, в даному випадку дуже важливо уникнути сліпого копіювання судового процесу щодо обсягу ключового права - на участь зацікавленої особи у розгляді справи. Звісно, належна регламентація можливості заслуховування особливо важлива у ситуації загрози прийняття несприятливого для громадянина (організації) адміністративного акта. Однак безумовне право на усне слухання з веденням протоколу має бути винятком із правила, що застосовується в адміністративних процедурах, що потребують особливо ретельного вивчення обставин справи (тут можна згадати феномен «формальних», тобто ускладнених процедур). Інше потягло б колапс перевантаженої управлінської системи. Водночас - відмова від усного заслуховування як загального правила не повинна означати позбавлення зацікавлених осіб можливості участі у процедурі (як це нерідко має місце у чинному українському законодавстві). У спрощених процедурах учасникам необхідно забезпечити можливість заслуховування в письмовій формі. В останньому випадку йдеться не про банальний напрямок письмових доказів, а про подання правової позиції зі зворотним зв'язком.

Третя компонента концепції правового регулювання адміністративних - процедур пов'язана з адміністративним актом. Адміністративний акт - один з

ключових інститутів адміністративного права, що найтісніший спосіб пов'язаний з феноменом адміністративних процедур. Цей зв'язок проявляється як мінімум у наступних п'яти аспектах. По-перше, адміністративний акт надає юридичного змісту процедурі; навіть несприятливий для адресата акт за умови його дійсності є способом повноцінного її завершення. Другий важливий аспект взаємодії названих явищ полягає в тому, що через їх нерозривний зв'язок (як процес і результат), всі вони охоплюються загальними принципами і гарантіями (з розмірності, охорони довіри, заборони надформалізму, права бути вислуханим і т. д.) . Третя «точка сполучення» проявляється у тому, що адміністративний акт впливає на адміністративну процедуру; існує очевидна кореляція між окремими видами адміністративних актів та процедурами їх прийняття, зміни та скасування. Четвертий аспект взаємодії полягає в тому, що і сама адміністративна процедура може дуже істотно впливати на утримання майбутнього адміністративного акта. Особливо ця теза очевидна на прикладі складних дискреційних рішень, які приймаються в умовах невизначеності (наприклад, у сфері планування). Починаючи процедуру, публічна адміністрація може ще не мати уявлення про те, чим вона завершиться. Владне ж рішення «викристалізуватиметься» пізніше, у міру розгортання процедури, вивчення обставин, думок зацікавлених осіб і т. д. Нарешті, п'ятий момент пов'язаний з феноменом дефектності: недоліки акта можуть знецінити процедуру, а порушення процедури спричинити юридичну неповноцінність акта. Таке тісне взаємне «проростання» адміністративних актів та адміністративних процедур дозволяє говорити про формування загальної доктрини. Подібно до того, як процедури та акти юридично немислимі один без одного, так само безглузді «залізні завіси» у відповідних теоріях та законодавчих актах.

Такий тісний зв'язок адміністративних актів і процедур призводить до того, що багато зарубіжних законів про адміністративні процедури містять матеріальні положення, присвячені адміністративним актам. У найповнішому варіанті можна виділити такі елементи «золотого стандарту» правового

регулювання адміністративних актів: 1) визначення поняття та ознак адміністративних актів (як мінімум для цілей конкретного закону); 2) закріплення особливостей правового регулювання окремих видів адміністративних актів; 3) формалізація вимог до адміністративних актів (у тому числі обґрунтування прийнятих рішень); 4) норми про юридичну силу та дію адміністративних актів (набуття чинності, призупинення дії, припинення дії); 5) визначення критеріїв та наслідків дефектності та недійсності адміністративних актів; 6) правила про скасування адміністративних актів (умови, обмеження та наслідки такої). Не всі правові системи впливають з цієї моделі, проте саме вона є найбільш перспективною в тому числі і для українського адміністративного права.

Як критерій «зразкової моделі» закону про адміністративні процедури пропонується «потрійний тест». Такий закон повинен встановлювати: принципи адміністративного права та адміністративних процедур (які насправді виходять далеко за межі предмета законодавства про процедури та стають принципами публічного управління); власне адміністративну процедуру, її стадії (правила порушення процедури, прийняття адміністративного акта, припинення процедури, виконання рішення; статус її учасників, правила про докази та доведення тощо); нарешті, поряд з процедурними нормами повинні бути закріплені матеріальні норми про адміністративні акти (їхню форму, умови дійсності, скасування тощо).

Тільки ті закони про адміністративні процедури, які відповідають цьому «потрійному тесту», можуть стати справжньою «конституцією адміністрування». Навпаки, закони, що втрачають хоча б один із перелічених - елементів, ризикують виявитися менш ефективним правовим засобом. Якщо ж невідповідність законодавства про адміністративні процедури зазначеному тесту «нашаровується» на нерозвинене правозастосування, можна говорити про неповноцінне правове регулювання адміністративних процедур. В останньому випадку коригування законодавства та судової практики згідно з зазначеним тестом набуває екзистенційного характеру.

Законодавець старанно уникає розробки загального законодавства про адміністративні процедури, наголошуючи на регулюванні процедурних відносин за трьома основними напрямками: звернень громадян, публічних послуг, контролю та нагляду. Однак останні не можуть розглядатися рівноцінною альтернативою законодавству про адміністративних процедур з огляду на принаймні дві основні причини: по-перше, неуніверсальність предмета правового регулювання, а по-друге, змістовну невідповідність «потрійному тесту». Ще більшою мірою цей висновок застосовний до підзаконних нормативних актів, у тому числі - адміністративних регламентів органів виконавчої влади. Розробка і прийняття безлічі адміністративних регламентів виявилися в результаті не тільки дуже витратним, але і багато в чому тупиковим напрямом розвитку українського адміністративного права.

У українській правовій системі назріла необхідність комплексного регулювання громадських управлінських відносин. При цьому немає теоретичних і практичних непереборних перешкод для розробки та прийняття загального закону, що кодифікує українську галузь адміністративного права в частині позитивного управління.

Подальший доктринальний розвиток концепції правового регулювання - адміністративних процедур має сприяти розширенню теорії адміністративного процесу, адміністративних актів, адміністративного судочинства, адміністративної правосуб'єктності громадян, адміністративного розсуду та інших елементів української науки адміністративного права. Реалізація ж такою в українському законодавстві покликана посилити захист прав громадян (організацій) у суспільних правовідносинах, підвищити ефективність і передбачуваність громадського управління, інвестиційну привабливість української економіки, нарешті, надати нового імпульсу розвитку адміністративної та судової практики

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янова Є. Правові засади реорганізації публічної організації. *Право*. 2018. №3. С. 5-17.
2. Горевий В. І. Організація юридичної служби в публічній організації: Навчальний посібник. 3-тє вид. Суми: ВТД «Університетська книга», 2012. 301с.
3. Горевий В.І. Організація юридичної служби в публічній організації: навчальний посібник /В.І. Горевий . 2-ге вид., випр. і доп. Суми: ВТД «Університетська книга», 2018. 319 с.
4. Господарський кодекс України [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>
5. Дашков Л.П. Комерційний договір: від укладення до виконання. К., 2001. 111 с.
6. Долгополов А.М. Організація юридичної служби на органу місцевого самоврядуваннях. Конспект лекцій. К.: Вид-во МАУП, 2019. 68 с.
7. Домбровський С.Ф. Організація правової роботи та юридичного обслуговування органів місцевого самоврядування, установ, організацій. Х.: Консум, 2015. 396 с.
8. Домбровський С.Ф. Організація правової роботи та юридичного обслуговування органів місцевого самоврядування. Х., 2005. 396 с.;
9. Домбровський С.Ф. Як спланувати роботу юридичної служби. К., 2018. 85 с.
10. Економіка публічної організації: підручник. [2-е вид., випр.] / [Редкол.: С. Ф. Покропивний (відп. ред.) та ін.]. К.: Хвиля-Прес, 2011.
11. Економічна енциклопедія: У трьох томах. [т. 2] / [Редкол.: С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін.] К.: Академія, 2002. 952 с.
12. Загальна економічна теорія: підручник. У 2-х частинах. Ч. 1./ За заг. ред. Буяна І. В., Ковальчука В. М. Тернопіль: Лідер, 2001. 379 с.

13. Загальне положення про юридичну службу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування місцевого самоврядування, установи, організації. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 6. С. 5-7.

14. Закон України "Про колективні договори і угоди" // ВВР України. 2020. №36. Ст. 361.

15. Кобликов А.С. Юридическая этика. К., 2019. 214 с.

16. Кодекс етики та збірник стандартів професійної діяльності. 7-е вид. К.: КІПМ. 2020. 260 с.

17. Кодекс законів про працю України. Україна. Закони. Основні чинні кодекси і закони України / Уклад. Ю.П.Єлісовенко. 2-ге вид. К.: Махаон, 2020. 976 с.

18. Коковська І. Колективний договір: особливості та основні етапи укладання. *Бухгалтерія*. 2018. 7 лют. с. 35, 36.

19. Колот А.М. Мотивація, стимулювання й оцінка персоналу. Навч. посібник. -К.: КНЕУ, 2018.

20. Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 2006 року. Офіційне видання Верховної Ради України; К.: 2006.

21. Корнута О. Концепція управління ефективністю персоналу performance management. *Економіст*. 2021. № 10. с. 72-75.

22. Костенко Л. Особливості роботи юридичної служби малого публічної організації. К., 2020. 154 с.

23. Кредісов А.І. Менеджмент для керівників. К.: Знання. 2020. 556с.

24. Крушельницька О.В. Управління персоналом: Навчальний посібник. К.:Кондор, 2020. 236с.

25. Кузьмін О.Є. Основи менеджменту. К.: „Академвидав”, 2020. 416с.

26. Лазор В. Про соціальну значущість трудового договору в ринкових відносинах. *Право України*. 2018. - № 7. с. 31-34.

27. Лазор В. Трудовий колектив як суб'єкт трудового права і сторона трудових спорів. *Право України*. 2020. № 10. с. 100-103.

28. Ламберт Т. Ключові проблеми керівництва: 50 первинних способів вирішення проблем. К.: Наук. Думка, 2001. 303с.
29. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. №254к/96-ВР,- Відомості Верховної Ради України.1996, № 30, ст.143
30. Леонова А.А. Управление персоналом: искусство или наука? *Деньги и кредит*. 2018. - №9. с. 43-50.
31. Лесечко М. Д. Методичні засади оцінки професійної компетентності керівника. *Технология принятия управленческих решений в государственном управлении и местном самоуправлении*. Х.: Ахилл, 2020. 424 с.
32. Лесів Й. Сучасні методи менеджменту основані на ринковій економіці. Ужгород: Карпати, 2018. 256 с.
33. Лозниця В.С. Психологія менеджмент. К.: ТОВ "УВПК", 2011. 227 с.
34. Лоренс У. Соціальна робота в змінюючійся Європі. Асоціація психіатрів України. Амстердам-Київ 2007.
35. Макаренко Г. Людина праці потребує підтримки та захисту. *Юридичний вісник України*. 2002. 3-9 серпня. С. 5.
36. Марківа А.І. Методичні питання ефективності управління. *Фінанси України*. 2019. № 6. с. 24-32.
37. Маркіна І. Щодо способів захисту прав за законодавством України про працю. *Право України*. 2011. № 2. с. 53-57.
38. Матеріали діяльності Богданської сільської ради Рахівського району Закарпатської області.
39. Матполь О. Оцінка працівників невід'ємна складова система управління персоналом. *Вісник податкової служби України*. 2017. № 44 (лист.). 53,54.
40. Мельник А.Ф. Менеджмент державних установ і організацій. Навч. Посібник. / За ред. д-ра екон. Наук, проф. А.Ф. Мельник. Тернопіль: Економічна думка, 2006. 320с.
41. Мельник А.Ф., Монастирський Г.Л., Дудкіна О.П. Муніципальний менеджмент: навч. Посібник. К.: Знання, 2006. 420 с.



42. Мельник А.Ф. Публічний сектор і державна політика в демократичному суспільстві: монографія . Тернопіль: Економічна думка, 2008. 240 с.

43. Мельник А.Ф., Монастирський Г.Л. Управління розвитком муніципальних утворень: теорія, методологія, практика: монографія. Тернопіль: Економічна думка, 2007. 476 с.

44. Мельников О. Управління штатами. *Вісник Української академії держ. управління*. 2002. - № 3. с.352-359.

45. Оганесян И.А. Управление персоналом организации. Харьков: Амалфея, 2019. 256с.

46. Парслоу Ф. Ценности социальной работы. Что такое социальная работа. Амстердам; К., 2006.

47. Петюх В.М. Управління персоналом: Навч.-метод посібник для самостійного вивчення дисципліни. К: КНЕУ, 2019.

48. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування місцевого самоврядування, установи та організації» від 26 листопада 2018 р. № 1040. URL: <http://www.liga.net>

49. Про вдосконалення організації правової роботи в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.12.2001р. № 1693. // УК-2002.- №9. - 16 січня.

50. Про правовий режим воєнного стану: Закон України. URL: <https://www.rada.gov.ua/>

51. Про правовий режим майна у Збройних Силах України: Закон України. URL: <https://www.rada.gov.ua/>

52. Про участь України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки: Закон України. URL: <https://www.rada.gov.ua/>

53. Путій О., Путій П. Юридична служба в публічній організації. *Справочник кадровика*. 2015. №9. С.13.

54. Саниахметов А.Н. Юридический справочник предпринимателя. К., 2001. 154 с.
55. Слава Україні! замість «Бажаємо здоров'я» – зміни до статутів ЗС України. URL: <http://www.ukrmilitary.com/>.
56. Стец В.А Менеджмент персоналу. Навчальний посібник для студентів економічних спеціальностей. Тернопіль: Лілея, 2006. 180 с.
57. Ткаченко В.Д. Юридична деонтологія: Підручник. Видання друге. Х.: Одісей. 2008. 256 с.
58. Указ Президента України «Про деякі заходи щодо зміцнення юридичних служб державних органів» від 11 грудня 2001 р. № 1207/2001. URL: <http://www.liga.net>
59. Цивільний кодекс України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
60. Шкільняк М. М. Теоретичні основи аналізу удосконалення механізму управління державною власністю в сучасних умовах. *Схід : аналіт.-інформ. журн.* 2014. № 5 (131). 57-61с.
61. Шкільняк М. М. Управління державним сектором: проблеми та перспективи / М. М. Шкільняк, О. Ю. Рудченко. *Соціально-економічні проблеми і держава.* Тернопіль : ТНТУ, 2011. № 2 (5).