

УДК 352.07

**В.В. КОВАЛЕНКО**, Харківський національний університет внутрішніх справ

## **ПРЕТЕНЗІЙНО-ПОЗОВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ЮРИДИЧНОЇ СЛУЖБИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Ключові слова:* юридична служба, органи місцевого самоврядування, претензійна діяльність, позовна діяльність

Проголошення незалежності України, політичні та соціально-економічні перетворення, спрямовані на розбудову демократичної правової держави, докорінно змінили і сферу суспільного виробництва. За таких умов дедалі більшою мірою підвищуються роль і значення правових форм і методів управління економікою, правового забезпечення виробничої діяльності, зміни законності у сфері господарювання, державної, трудової, виробничої, технологічної дисципліни на всіх рівнях і в усіх ланках економіки країни. Реалізувати ці завдання, ефективно захистити законні права та економічні інтереси суб'єктів органів публічної адміністрації покликані юридичні служби.

Роль юридичних служб постійно зростає, бо у процесі розбудови правової держави особливо актуальною стає законність – одностайне розуміння, суворе і неухильне виконання законів усіма органами, організаціями, посадовими особами і громадянами в усіх сферах суспільного життя. У виконанні завдання щодо забезпечення законності важливу роль відіграють юристи органів публічної адміністрації, оскільки від їхньої принципності, професіоналізму, досвіду, вміння працювати з людьми значною мірою залежить не лише діяльність конкретного органу публічної адміністрації, а й зміцнення законності в економіці загалом [1, с.3]. Саме від діяльності юридичних служб органів публічної адміністрації залежить рівень захисту прав та законних інтересів органів місцевого

самоврядування, членів територіальної громади, діяльності підприємств, установ та організацій тощо.

Як зазначають О.О. Литовченко та Н.К. Проценко, під захистом прав та законних інтересів слід розуміти організацію та ефективне ведення претензійно-позовної роботи [2, с.4].

На важливість дослідження діяльності юридичних служб органів публічної адміністрації у сфері претензійно-позовної роботи, звертають увагу вчені та практики, як В.Р. Барський, І.В. Головань, А.М. Долгополов, Д.В. Єремєєв, В.П. Жужман, В.І. Горевий, І.В. Гончар, В.Т. Капріца, І.Е. Красько, А.М. Куліш, О.О. Литовченко, О.Г. Неверов, Н.К. Проценко, Б.І. Пугінський, М.Ю. Тихомиров, М.І. Тітов, Г.М. Самілик, К.О. Саутенко тощо. Звідси, основною метою даної статті є з'ясування змісту та значення претензійно-позовної діяльності юридичної служби органів місцевого самоврядування на підставі аналізу роботи юридичного департаменту Харківської міської ради та вироблення пропозицій щодо удосконалення зазначеної діяльності.

Слід зазначити, серед основних завдань юридичної служби органів місцевого самоврядування є організація правової роботи, направленої на правильне застосування, неухильне дотримання і запобігання невиконанню вимог актів законодавства, інших нормативно-правових актів міською радою, його виконавськими органами і їх посадовими особами в ході виконання покладених на них повноважень, а також здійснення представництва інтересів міської ради, його виконавських органів і їх посадових осіб в судах, органах державної влади, правоохоронних, контролюючих органах, на підприємствах, в установах, організаціях [3].

Отже, основним завданням юридичної служби органів місцевого самоврядування є саме організація правової роботи, що дає підставу говорити про діяльність, пов'язану із застосуванням права і спрямовану на правове забезпечення прав та законних інтересів органів

місцевого самоврядування, членів територіальної громади.

У свою чергу, В.К. Мамутов, розглядаючи правову роботу і юридичну службу, відзначає, що правова робота – це органічна діяльність усіх підрозділів апарату управління господарських органів, діяльність у сфері матеріального виробництва, безпосередньо зв'язана з процесом створення матеріальних цінностей і спрямована на забезпечення законності зазначеного процесу. Юридична служба – частина апарату управління, відрізняється тим, що вона не тільки сама веде визначену ділянку правової роботи, але і виступає як основний організатор стосовно інших підрозділів. Тобто юридична служба – активний організатор правової роботи [4, с.18].

Розглядаючи роль юридичної служби в правовій роботі В.К. Мамутов відзначає, що юридична служба виступає у ролі головного виконавця і безпосереднього виконавчого організатора цієї роботи, забезпечує її ведення на професійному рівні [4, с.257]. Підвищення ролі і значення юридичної служби – важлива умова удосконалення правової роботи. Роль юридичної служби як структурного підрозділу господарчого органу відрізняється від ролі усіх інших його підрозділів, оскільки проведення правової роботи – головний зміст діяльності юридичної служби. Особливий статус юридичної служби в структурі господарчого органу, спеціальна підготовка юридичних працівників визначає її провідну роль у правовій роботі, здійснюваної госпорганом у цілому [4, с.260].

Ще більш чіткого співвідношення понять «правова робота» та «юридична служба» доведено у праці А.Б. Годес. Вчений вважає, що правова робота має забезпечувати найбільш повне здійснення прав і виконання обов'язків підприємств, широке використання правових засобів для удосконалення господарської діяльності, захисту законних прав і інтересів підприємств, організацій і громадян [5, с.5]. Вказуючи на роль юридичної служби в здійсненні правової роботи автор відзначає, що правова робота, виконувана юридичною слу-

жбою має визначену спрямованість. Використовуючи правові засоби, вона організує активний вплив на різні сторони діяльності підприємства, його підрозділів по забезпеченню законності, тобто відзначається ведуча роль юридичної служби в організації правової роботи на підприємстві [5, с.27].

Серед основних завдань правової роботи юридичної служби органів місцевого самоврядування є здійснення претензійно-позовної роботи з метою забезпечення належних умов для нормальної роботи органу місцевого самоврядування.

Подання претензій та позовів органами місцевого самоврядування є одним із найбільш дієвих способів захисту їх інтересів. Шляхом подання претензій та позовів до своїх контрагентів з приводу порушення тих чи інших зобов'язань органи місцевого самоврядування захищають свої законні інтереси, вимагають поновлення порушених прав.

Претензійно-позовна робота юридичних служб органів місцевого самоврядування повинна сприяти: забезпеченню виконання договірних зобов'язань у всіх сферах діяльності (у сфері містобудування і архітектури, земельних, економічних, майнових відносинах тощо); економії та раціональному використанню матеріальних, трудових, фінансових, паливно-енергетичних та інших видів ресурсів; зниженню непродуктивних витрат та усуненню причин і умов, що їх спричинили; забезпеченню захисту і відновленню порушених майнових прав та інтересів органів місцевого самоврядування, територіальної громади, що охороняються законом; забезпеченню відповідальності порушників договірних зобов'язань тощо.

Слід також відмітити, що, до претензійно-позовної роботи юридичних служб органів місцевого самоврядування відноситься: підготовка, одержання та складання документів, необхідних для пред'явлення і розгляду претензій та позовів; пред'явлення і розгляд претензій та підготовка позовів; підготовка відповідей (відзивів) та заяв про перегляд рішень, ухвал, постанов суду у порядку нагляду; захист інтересів органів місцевого са-

моврядування та територіальної громади під час розгляду майнових, переддоговірних та інших спорів в судовому порядку; здійснення організаційно-технічних заходів (реєстрація, облік, зберігання та відправка претензійно-позовних матеріалів); забезпечення контролю за претензійно-позовним провадженням; розгляд, аналіз, узагальнення результатів претензійно-позовної роботи; підготовка висновків, пропозицій щодо поліпшення претензійно-позовної роботи тощо [2, с.5–6].

На підставі аналізу діяльності юридичного департаменту Харківської міської ради (юридичний департамент), слід розглянути організацію претензійно-позовної роботи у наступних напрямках правової діяльності, як: у сфері містобудування і архітектури; у сфері економічних, бюджетних і майнових відносин; у сфері державної реєстрації суб'єктів господарювання; у сфері забезпечення інтересів територіальної громади в правоохоронних і контролюючих органах.

Так, у сфері містобудування і архітектури, юридичним департаментом з метою протидії самовільній реконструкції і переплануванню квартир в багатоквартирних житлових будинках, здійсненню самовільного будівництва на земельних ділянках комунальної власності, було підготовлено і передано до судів 23 позови про припинення самовільного будівництва і знос об'єктів самовільного будівництва.

Крім того, юридичним департаментом протягом 2012 р. в різних судових інстанціях, тільки по питаннях містобудування і архітектури, здійснювалося представництво інтересів міської ради і його виконавських органів в 2573 судових засіданнях [6].

В той же час, з метою здійснення правової діяльності у сфері земельних відносин, у органи прокуратури м. Харкова, юридичним департаментом було направлено 35 матеріалів на загальну суму 33,3 млн грн для вживання цивільно-правових заходів, зокрема для пред'явлення на користь територіальної громади позовних вимог про стягнення збитків, заподіяних використанням земельних ділянок без документів, що встановлюють право.

На підставі направлених юридичним департаментом матеріалів, прокуратурою м. Харків і прокуратурами районів міста пред'явлено 5 позовів до господарського суду Харківської області про відшкодування збитків на загальну суму 2,5 млн грн.

Отже, можна констатувати, що в процесі реалізації повноважень по здійсненню представництва інтересів міської ради в судових органах у сфері земельних відносин вирішеннями судів задоволено 12 позовів про стягнення збитків за використання землі з порушенням земельного законодавства на загальну суму 11,5 млн грн. Також, було подано 26 позовів до Господарського суду Харківської області про внесення змін до договорів оренди землі (додаткові угоди), з яких 8 позовів задоволено, 16 знаходяться у стадії судового розгляду [6].

Особливо гостро стоять питання діяльності юридичного департаменту щодо правової діяльності у сфері економічних, бюджетних і майнових відносин. Так, на підставі матеріалів, що поступили з управління комунального майна і приватизації, у зв'язку з порушенням умов договору оренди було підготовлено і подано юридичним департаментом до судів: 67 позовів про розірвання договорів оренди комунального майна і стягнення заборгованості по орендній платі на суму 1,5 млн грн; позови про розірвання договорів купівлі-продажу, стягнення штрафних санкцій з покупців, що порушують умови сплати за об'єкт приватизацію.

У сфері майнових відносин було підготовлено і подано 20 позовів до господарського суду Харківської області, 60 позовів до районних судів м. Харкова, 29 матеріалів в прокуратуру м. Харкова для подальшого напрямку до Господарського суду Харківської області [6].

Розглядаючи зміст роботи юридичного департаменту із правової діяльності у сфері державної реєстрації суб'єктів господарювання, слід наголосити, що протягом 2012 р. було забезпечено представництво інтересів міськради, його виконавських органів і державних реєстраторів в судових органах по

питаннях державної реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців, а саме: взято участь в 1037 судових засіданнях судів всіх рівнів, зокрема в 63 – як відповідачі, в 974 – як треті особи; за наслідками розгляду справ по 53 відмовлено в задоволенні позовних вимог, по 10 – позовні вимоги задоволені, по 948 – припинена державна реєстрація суб'єктів господарювання [6].

Якщо говорити про правову діяльність у сфері забезпечення інтересів Харківської міської ради в правоохоронних і контролюючих органах, то відповідно до Тимчасового положення «Про порядок розгляду питань по організації і проведенню зборів, мітингів, походів і демонстрацій в місті Харкові», затвердженого вирішенням сесії Харківської міської ради від 06.06.2007 р. № 543 [7], взято участь в 193 засіданнях погоджувальної комісії Харківської міської ради.

За наслідками ухвалених рішень до Харківського окружного адміністративного суду, юридичним департаментом підготовлено і подано 189 адміністративних позовів про обмеження громадян в праві на мирні збори, рішення по яких ухвалені на користь Харківської міської ради.

У зв'язку з викладеним слід констатувати, що більшість учасників суспільних правовідносин зацікавлена у правомірній поведінці, як власній, так і своїх контрагентів. Це відповідає і моральним засадам суспільства, і прагматичному ставленню до будь-якої справи, адже застосування будь-якої юридичної відповідальності спричинює для правопорушника негативні наслідки. Проте відсутність правопорушень – це ідеальний, а не реальний стан суспільного (у т.ч. економічного) життя. Причини, як показує аналіз діяльності юридичного департаменту різні: низька правосвідомість частини учасників суспільних відносин, зумовлена нерідко відсутністю правових знань і навичок захисту власних інтересів; наявність вад у чинному законодавстві (прогалин, застарілих норм, нестабільності), що, як наслідок, не забезпечує адекватного сучасного стану економічних відносин правового

регулювання; прийняття необґрунтованих нормативно-правових актів без відповідного прогнозування результатів їх застосування та збалансованого врахування найбільш типових інтересів основних учасників господарського життя; неправомірна поведінка (у т.ч. зловживання своїм становищем) посадових осіб уповноважених державних органів (податкових, контролюючих тощо) та органів місцевого самоврядування щодо учасників господарського життя, які змушені застосовувати самозахист, нерідко при цьому порушуючи його межі; нестабільність суспільного життя, особливо поява в ньому непередбачуваних явищ (у т.ч. різкі зміни в правовому регулюванні); безпечність, некомпетентність частини учасників господарського життя, у результаті чого приймаються рішення (зобов'язання), укладаються договори, заздалегідь приречені на невдачу та інші чинники.

Тому, з метою удосконалення претензійно-позовної роботи юридичної служби органів місцевого самоврядування пропонуємо прийняття «Положення про порядок ведення претензійно-позовної роботи в органах місцевого самоврядування», яке повинне сприяти єдиному підходу до ведення претензійно-позовної роботи відповідно до вимог Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, рекомендацій Міністерства юстиції України від 23.02.2007 р. № 35-14/7 «Про порядок ведення претензійної та позовної роботи на державному підприємстві, в установі, організації» тощо.

У зв'язку з цим пропонуємо наступні складові, які повинні відображати зміст «Положення про порядок ведення претензійно-позовної роботи в органах місцевого самоврядування»:

1. Загальні положення.
2. Порядок пред'явлення претензій органом місцевого самоврядування.
3. Порядок розгляду претензій.
4. Ведення позовної роботи в органах місцевого самоврядування.

5. Аналіз претензійної та позовної роботи.
6. Реєстрація та зберігання претензійних і позовних матеріалів.
7. Розподіл претензійної роботи між структурними підрозділами органу місцевого самоврядування.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Долгополов А. М. Організація юридичної служби на підприємствах : конспект лекцій / А. М. Долгополов. – К. : МАУП, 2000. – 72 с.
2. Литовченко О. О. Організація претензійно-позовної роботи на державних підприємствах, в установах, організаціях / О. О. Литовченко та Н. К. Проценко. – Кременчук : Кременчуц. міське управління юстиції, 2012. – 24 с.
3. Рішення Харківської міської ради Харківської області «Про затвердження положень виконавчих органів Харківської міської ради 5 скликання» : від 31.05.2006 р., № 21/06 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://doc.citynet.kharkov.ua/ru/profile/document/view/id/364322>.

4. Организация хозяйственно-правовой работы на предприятии / [В. К. Мамутов, Ю. С. Цимерман, С. З. Михайлин и др.] ; отв. ред. В. К. Мамутов, Ю. С. Цимерман. – М. : Юрид. лит., 1975. – 280 с.

5. Правовая работа на промышленном предприятии / Ю. М. Аристаков, А. Б. Годес, А. В. Маврин, А. Н. Раевский. – М. : Юрид. лит., 1972. – 365 с.

6. Отчет о деятельности исполнительных органов Харьковского городского совета в 2012 году [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua/ru/document/otchet-o-deyatelnosti-ispolnitelnyh-organov-kharkovskogo-gorodskogo-soveta-v-2012-44342.html>.

7. Рішення виконавчого комітету Харківської міської ради Харківської області «Про затвердження Тимчасового положення «Про порядок розгляду питань щодо організації та проведення зборів, мітингів, походів та демонстрацій у місті Харкові» : від 06.06.2007 р., № 543 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://doc.citynet.kharkov.ua/ru/profile/document/view/id/389443>.

*Коваленко В. В. Претензійно-позовна діяльність юридичної служби органів місцевого самоврядування / В. В. Коваленко // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 431–435 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13kvvomc.pdf>*

З'ясовано зміст та значення претензійно-позовної діяльності юридичної служби органів місцевого самоврядування на підставі аналізу роботи юридичного департаменту Харківської міської ради та запропоновані пропозиції щодо удосконалення зазначеної діяльності.

\*\*\*

*Коваленко В.В. Претенциозно-исковая деятельность юридической службы органов местного самоуправления*

Выяснено содержание и значение претенциозно-исковой деятельности юридической службы органов местного самоуправления на основании анализа работы юридического департамента Харьковского городского совета и предложены пути ее усовершенствования.

\*\*\*

*Kovalenko V.V. Claim-Lawsuit Activity of Legal Service of Organs of Local Self-Government*  
Maintenance and value of claim-lawsuit activity of legal service of organs of local self-government are found out on the basis of analysis of work of legal department of the Kharkiv town council and offered suggestions in relation to the improvement of the marked activity.