

УДК 342.5

## Поняття правової роботи і юридичної служби в органах місцевого самоврядування

**О. О. Кравець,**

здобувач Інституту законодавства  
Верховної Ради України

*Досліджуються теоретичні питання поняття правової роботи і юридичної служби в органах місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, правова робота, юридична служба, юридична служба органу місцевого самоврядування.*

**Кравець А. А. Понятие правовой работы и юридической службы в органах местного самоуправления**

*Исследуются теоретические вопросы понятия правовой работы и юридической службы в органах местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, правовая работа, юридическая служба, юридическая служба органа местного самоуправления.*

**Kravets Alexander. Legal work and legal service work in local government**

*The article deals with theoretical issues of legal concepts and legal service in local government.*

**Key words:** *local government, legal work, legal service, legal service of the local government.*

У сучасних умовах зросло значення вивчення питань правової роботи та діяльності юридичних служб в органах місцевого самоврядування. Це обумовлено активними процесами формування публічної самоврядної (муніципальної) влади, децентралізації повноважень публічної влади, внаслідок чого місцеве самоврядування (далі – МСВ) набуває більшої

---

© Кравець Олександр Олександрович – здобувач Інституту законодавства Верховної Ради України

самостійності в організаційному, нормативному та матеріально-фінансовому аспектах, зростають компетенційні повноваження його органів, вдосконалюється правовий статус його суб'єктів.

Дослідження вітчизняного місцевого самоврядування ведуться в різних напрямках. Зокрема, становлення та розвиток місцевого самоврядування вивчають В. Заблоцький, І. Козюра, В. Пархоменко, А. Ткачук та ін. Фінансово-економічні його складові аналізуються в працях Ю. Дехтяренка, В. Кравченка, О. Лебединської та ін. Правові аспекти розглядаються М. Баймуратовим, Ю. Бальцієм, О. Батановим, П. Біленчуком, В. Кампо, А. Коваленком, М. Корнієнком, В. Кравченком, О. Лазором, М. Орзіх, В. Погорілком, О. Приешкіною, М. Пухтинським, О. Сушинським та ін. У політичному контексті місцеве самоврядування досліджують В. Борденюк, І. Дробот, В. Ковальчук, М. Пухтинський, С. Рябова, С. Саханенко, В. Шарий та ін., його управлінський аспект – В. Авер'янов, П. Ворона, В. Куйбіда, Р. Плющ, П. Покатаєв, В. Толкованов, Ю. Шаров та ін. Територіальний розвиток та управління містом розглядають В. Бабаєв, О. Бобровська, В. Вакуленко, О. Васильєва, І. Дегтярьова, О. Ігнатенко, Т. Кравченко, В. Мамонова, Ю. Молодожен, В. Наконечний, М. Орлатий, В. Удовиченко та ін. Однак такий вузькоспеціальний підхід не дає змоги визначити роль та значення правової роботи в МСВ та її вплив на діяльність його органів та суб'єктів.

Нового дихання процес розбудови місцевого самоврядування та системи його органів набуває завдяки й економічним перетворенням у державі, що спрямовані на підвищення самостійності господарюючих суб'єктів, розвиток малого та середнього підприємництва, підвищення ролі органів місцевого самоврядування у вказаних процесах, а також у становленні та розвитку нових форм взаємодії органів місцевого самоврядування та господарюючих суб'єктів, включаючи нові форми державно-приватного партнерства, з метою вирішення питань місцевого значення в інтересах членів територіальних громад. Суттєвою частиною діяльності органів місцевого самоврядування стає міжнародна діяльність, внаслідок якої між ними та аналогічними суб'єктами зарубіжних держав, а також між ними та іншими зарубіжними суб'єктами цивільного обороту, а також між ними та міжнародними неурядовими організаціями місцевих влад виникають різні форми співробітництва, що регулюються не тільки нормами національного законодавства, але й нормами загального міжнародного права, причому як публічного, так й приватного.

Вказана діяльність вкрай нормативізована, тобто така, що:

- по-перше, замикається на регламентації та регулюванні великої кількості правових норм, що належать до різних галузей національного законодавства, починаючи від конституційного і закінчуючи нормами цивільного, трудового, господарського, фінансового, земельного законодавства та нормами інших галузей, а також загального міжнародного права;

- по-друге, об'єктивною необхідністю здійснення контролю з боку юридичних служб за належним дотриманням і виконанням вказаних правових норм органами місцевого самоврядування;

- по-третє, необхідністю організації та здійснення контролю належного документообігу, що виникає внаслідок діяльності органів місцевого самоврядування, підготовки та видання ними нормативно-правових актів локального характеру, а також договірної роботи, що є безпосередньою частиною їх діяльності;

- по-четверте, участю юридичної служби органів місцевого самоврядування в локальній нормотворчості, тобто в здійсненні нормопроектувальної діяльності, організації підготовки та видання нормативно-правових актів локального характеру, а також організації контролю за їх дотриманням та виконанням;

- по-п'яте, організацією системи правової допомоги членам територіальної громади в системі місцевого самоврядування;

- по-шосте, допомогою в організації системи міжнародних зв'язків, міжнародного співробітництва з іноземними суб'єктами, а також локальної системи зовнішньоекономічної діяльності;

- по-сьоме, об'єктивною потребою юридичного супроводу та забезпечення вказаних напрямів діяльності.

Звідси об'єктивуються та актуалізуються роль і значення діяльності юридичної служби в місцевому самоврядуванні, яка повинна здійснювати правову роботу щодо дотримання законності та інших принципів місцевого самоврядування в діяльності органів місцевого самоврядування.

Слід приєднатися до думки Б.І. Пугинського та О.Г. Неверова про те, що про правову роботу написано чимало статей і книг, проте досі не розкрита її сутність, відсутнє єдине розуміння, не показано її місце серед інших напрямів діяльності організацій та установ. Немає належної відповіді на питання про коло осіб, які здійснюють правову роботу, співвідношення категорій «правова робота» та «юридична служба»<sup>1</sup>. Крім того, є чимало інших проблем, які потребують більш глибокого дослідження. Їх невирішеність негативно позначається на ефективності правової регламентації та правового регулювання не тільки діяльності органів місцевого самоврядування, а й різних і важливих аспектах функціонування територіальної громади, а звідсіля, й суспільства.

В юридичній літературі звертається увага на необхідність розрізняти правову роботу і діяльність юридичної служби; правову роботу і безпосередньо господарську діяльність, керівництво нею.

Так, на думку одних фахівців, зокрема Т.Є Абової, правова робота полягає в комплексі заходів щодо забезпечення законності, найбільш повного здійснення організацією прав і виконання своїх обов'язків, широкому використанні правових засобів для вдосконалення господарської діяльності, захисті законних інтересів і прав суб'єктів<sup>2</sup>. Однак, розкриваючи сутність цих заходів, автори, по суті, зводять їх до пріоритету правового

<sup>1</sup> Пугинский Б. И. Правовая работа : учебник / Б.И. Пугинский, О. Г. Неверов. – М. : Зерцало-М, 2004. – С. 9.

<sup>2</sup> Абова Т.Е. Развитие научных исследований по проблемам правовой работы в народном хозяйстве / Абова Т. Е. // Правовая работа в условиях перестройки. – М. : ИГП АН СССР, 1989. – С. 87.

регулювання господарської діяльності, яка фактично являє собою зовсім інше явище, ніж правова робота.

Незважаючи на велику літературу, в питаннях визначення поняття і сутності правової роботи досі немає ясності. Тут потрібні подальші дослідження. Причому необхідні не тільки розробка загальнотеоретичних підходів, а й розробки, що стосуються особливостей правової роботи в різних сферах господарювання.

У контексті загальної концепції правової роботи необхідно дати відповідь на те, чи є діяльність юридичної служби правовою роботою, чи ні.

Так, М.І. Клеандров зазначає, що в законодавстві, в різних нормативних правових актах, багато з яких сьогодні фактично втратили силу, в офіційних документах, правозастосовчій практиці, у ЗМІ, у побуті використовуються різні терміни: «правова робота», «правова служба», «юридична служба». Нерідко ці терміни застосовуються у взаємно пересічних значеннях. Проте їх слід розрізняти<sup>3</sup>.

Зокрема, він пропонує розуміти правову роботу як роботу (діяльність) у галузі захисту прав підприємницької структури, забезпечення в ній, в її діяльності законності, зберігання власності, зміцнення дисципліни, договірну роботу тощо, тобто роботу (діяльність), яку повинні здійснювати як юрисконсультанти та інші штатні працівники юридичної служби підприємства, так й інші фахівці, які залучаються для її ведення. Тобто тут пропонується акцентувати увагу на профільних напрямках правової діяльності підприємства, що здійснюють саме фахівці-юристи – юрисконсультанти, інші працівники юридичної служби, наймані фахівці (профільний критерій діяльності підприємства, що здійснюється фахівцями-юристами. – *Авт.*).

Під правовою службою він пропонує розуміти широке коло працівників (переважно штатних) підприємницької структури, що ведуть у ній правову роботу: керівники, фахівці (розуміння правової служби в широкому розумінні через розширення суб'єктного фактора. – *Авт.*).

Під юридичною службою пропонується розуміти вузьке коло професійних працівників юридичного профілю, в основному штатних працівників підприємницької структури, тобто тих, хто безпосередньо здійснює в ній правову роботу. В середній за величиною підприємницькій структурі це штатний юрисконсульт (розуміння правової служби у вузькому розумінні через фаховість її суб'єктного складу. – *Авт.*).

Таке термінологічне розмежування, на думку М.І. Клеандрова, допомагає з'ясуванню завдань і функцій різних підрозділів і груп фахівців, що здійснюють правову роботу в різних підприємницьких структурах різних галузей економіки, дозволяє визначити обсяг їхніх прав і обов'язків, їх компетенцію, головну сферу докладання їх сил, застосування професійних знань. Однак в умовах ринкової економіки вибір форм організації і методів ведення правової роботи значно меншою мірою, ніж ще 20 років тому, детермінований державними приписами, особливо це стосується тих підприємницьких структур, у власності яких державна участь не домінує.

<sup>3</sup> *Исмаилов Ш.М. Правовое обеспечение Продовольственной программы / Ш. М. Исмаилов, М. И. Клеандров. – Душанбе, 1983. – С. 180-194.*

Необхідно також враховувати, що нині правова робота ведеться в тих галузях суспільного життя, які не стосуються економічної сфери<sup>4</sup>.

Таким чином, дослідник вважає використання термінологічного розмежування «правова робота» – «правова служба» – «юридична служба» методологічно обґрунтованим і праксеологічно корисним, з метою виокремлення суб'єктного критерію, який в першому випадку використовується у розумінні системи координат усього підприємства, у онтологічному зв'язку з реалізацією профільних завдань правової роботи, у другому – в якості сукупності суб'єктів, що входять до структури, телеологічною домінантою якої є здійснення на підприємстві правової роботи (широке розуміння правової служби. – *Авт.*), а в третьому випадку – вузького кола професійних працівників юридичного профілю (юрисконсультів), що безпосередньо здійснюють правову роботу (вузьке розуміння правової служби. – *Авт.*).

Слід зазначити, що в юридичній літературі наводяться й інші визначення наведених термінів. Наприклад, Б.І. Мінц ще на початку 1980-х років зазначав, що правова робота на підприємстві полягає у формуванні та реалізації (нормативних та індивідуальних) правових актів, забезпеченні прав і законних інтересів підприємства, а також його структурних підрозділів, посадових осіб і громадян<sup>5</sup>.

Тобто фахівець пішов по шляху вироблення та позначення блоків питань, з яких складається правова робота на підприємстві: а) формування та реалізація правових актів (нормативних та індивідуальних); б) забезпечення прав і законних інтересів підприємства, а також його структурних підрозділів, посадових осіб і громадян. Однак слід наголосити на тому, що у наведеній дефініції відсутній суб'єктний склад, що здійснює правову роботу на підприємстві.

Необхідно відзначити вузький підхід вказаного фахівця до виокремлення блоків правової роботи. У проведенні ринкових реформ особливо важливого значення набуває виявлення сутності й методів ведення правової роботи у виробничих, торгових, банківських та інших підприємницьких організаціях, що вже об'єктивно розширює кількість таких блоків. Крім того, проведення правової роботи в органах державної влади і управління, її особливості надають такій профільній діяльності розширеного значення та підвищують її роль. А здійснення правової роботи в місцевому самоврядуванні, як сфері діяльності територіальних громад та сформованих ними органів, з метою вирішення питань місцевого значення в межах Конституції та законів України, фактично змінює парадигму правової роботи в умовах її поширення на різні верстви населення, додає такій діяльності якісно нового змісту, особливо в умовах муніципальної реформи, що супроводжується децентралізацією повноважень публічної влади і об'єктивним розширенням сфер діяльності юридичної служби органів місцевого самоврядування.

<sup>4</sup> Там само.

<sup>5</sup> *Минц Б.И.* Организация правовой работы на предприятии : учеб. пособие / Минц Б.И. – Свердловск, 1983. – С. 3.

Тому вважаємо, що інтенсифікація та розширення фундаментальних і прикладних досліджень правової роботи, що здійснюється відповідними юридичними службами, її зв'язків з іншими напрямками діяльності у сфері місцевого самоврядування, кола провідних її осіб, засобів, що застосовуються при її здійсненні, а також інших аспектів є завданням першорядної ваги.

Саме в цьому аспекті представляє науковий і праксеологічний інтерес діяльність юридичної служби в діяльності органів місцевого самоврядування. На думку І.М. Проценко та В.П. Нагребельного, у загальному розумінні юридична служба – це професійна діяльність з практичного застосування законодавства та юридичного обслуговування діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та інших суб'єктів права державних і недержавних секторів економіки країни<sup>6</sup>.

Ця дефініція дає можливість виокремити відповідні критеріальні характеристики такої діяльності. Насамперед вона є:

а) професійною діяльністю (професійний критерій. – *Авт.*);

б) її цільовою домінантою є практичне застосування законодавства та юридичне обслуговування діяльності широкого кола суб'єктів (телеологічний критерій. – *Авт.*);

в) суб'єктами, що користуються послугами юридичної служби, є органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та інші суб'єкти права державних і недержавних секторів економіки країни (суб'єктно-адресантний критерій. – *Авт.*).

Однак слід зазначити, що професійний критерій у цій дефініції закріплений опосередковано, бо тут немає вказівки на те, хто ж є суб'єктом виконання цієї діяльності.

У цьому контексті представляє інтерес дефініція І. В. Головань щодо визначення сутності правової роботи у сфері господарювання, під якою він розуміє спеціалізовану діяльність осіб, що мають юридичні знання й організаційно-владні повноваження, перебуваючи у структурі суб'єкта господарювання, та які організують реалізацію законодавства, забезпечуючи певний рівень законності у їх діяльності<sup>7</sup>.

Таким чином, а) у якості суб'єктного складу виконання правової роботи виступають фізичні особи, що є фахівцями в юридичній діяльності; б) основною метою такої їх діяльності є реалізація законодавства; в) основним нормативно-інструментальним засобом такої діяльності є забезпечення певного рівня законності у діяльності зазначених фахівців.

Виходячи з соціальної значущості місцевого самоврядування та широкого переліку, фактично калейдоскопу питань, що вирішуються в його межах, можна стверджувати, що правова робота в органах місцевого самоврядування має універсальний характер. Її фактично можна порівняти

<sup>6</sup> *Юридична служба* // *Юридична енциклопедія* : у 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 2004. – Т. 6. – С. 476.

<sup>7</sup> *Головань І. В.* *Правова робота у механізмі захисту прав суб'єктів підприємництва* : дис. ... канд. юрид. наук : спеціальність 12.00.04 / Головань І.В. – Д., 2003. – С. 19.

з правовою роботою у народному господарстві, що як вид юридичної діяльності також характеризується універсалізмом<sup>8</sup>.

Тут слушною є позиція В. І. Горєвого, який вважає, що «універсалізм правової роботи полягає у тому, що вона охоплює різні аспекти діяльності суб'єктів господарювання. Правова робота – особливий, багатоплановий вид діяльності суб'єктів господарювання, спрямований на забезпечення підвищення їхньої ділової активності, розвиток підприємництва та на цій основі підвищення ефективності суспільного виробництва, його соціальну спрямованість, підвищення продуктивності праці та якості роботи за дотримання планової, договірної, трудової дисципліни. Із зазначеного випливає, що коли ми говоримо про універсальний характер правової роботи, то перш за все маємо на увазі всебічний вплив права на розвиток господарської та соціальної діяльності колективів, адже у цій роботі беруть участь не лише органи управління, а й профспілки, трудові колективи»<sup>9</sup>.

Вважаємо, що слід наголосити на тому, що більшість з положень цього доктринального підходу, що має не тільки гносеологічний, а й методологічний характер, а також праксеологічну наповненість, можуть бути запозиченими для характеристики правової роботи в органах місцевого самоврядування. Серед них і її завдання, і її напрями, але найбільш наближеним, на нашу думку, тут є правовий вплив правової роботи на колективний суб'єкт, що, по суті, є основною онтологічною характеристикою місцевого самоврядування в Україні. Адже її первинним суб'єктом виступає територіальна громада, що формує органи місцевого самоврядування (ст. 140 Конституції України). Тому правова робота в територіальній громаді, що здійснюється юридичною службою, фактично є одним з телеологічно спрямованих напрямів управлінської діяльності, що застосовується в межах територіальної громади на локальному рівні функціонування соціуму.

Вважаємо, що з акцентом на завдання правової роботи і її суб'єктний склад (адресат правової роботи. – *Авт.*) може бути застосованою до розуміння правової роботи в місцевому самоврядуванні й доктринальна позиція А. М. Долгополова: правова робота у народному господарстві – це нормотворча та правозастосовна діяльність, спрямована на правове забезпечення господарської діяльності та управління нею, пов'язана з питаннями відповідальності, взаємозв'язку ланок господарського механізму, посадових осіб та працівників, що забезпечує зміцнення законності, державної, планової та договірної дисципліни, господарського розрахунку в діяльності підприємств, організацій та установ<sup>10</sup>.

Указаний фахівець, по-перше, позначає: а) основні функціонально-інструментальні напрями правової роботи – нормотворчу та правозастосовну діяльність; б) визначає її телеологічну доміную – спрямованість на правове забезпечення господарської діяльності та управління нею

<sup>8</sup> *Рябов А. А.* Организация правовой работы в народном хозяйстве / *Рябов А.А.* – Казань : Изд-во Казанского университета, 1988. – С. 6-7.

<sup>9</sup> *Горевий В. І.* Організація юридичної служби на підприємстві : навч. посіб. / *Горевий В.І.* – Суми : ВТД «Університетська книга», 2007. – С. 25.

<sup>10</sup> *Долгополов А. М.* Організація юридичної служби на підприємствах : конспект лекцій / *Долгополов А.М.* – К. : МАУП, 2000. – С. 7.

(стосовно місцевого самоврядування – на правове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування та управління нею); в) праксеологічні блоки правової роботи: питання відповідальності, взаємозв'язок ланок господарського механізму, посадових осіб та працівників; забезпечення зміцнення законності, державної, планової та договірної дисципліни, господарського розрахунку в діяльності підприємств, організацій та установ (в нашому випадку – питання відповідальності посадових осіб та службовців місцевого самоврядування; взаємозв'язок ланок структури органу місцевого самоврядування (департаментів, управлінь, відділів тощо), посадових осіб та працівників; забезпечення зміцнення законності, державної, планової та договірної дисципліни, а також господарського розрахунку в діяльності муніципальних підприємств, організацій та установ).

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

Відповідний праксеологічний потенціал у досліджуваному питанні має доктринальна позиція Л. Я. Голембо, який фактично ототожнює правову роботу з діяльністю юридичної служби підприємства. На користь аргументації щодо цієї проблеми він досить детально аналізує завдання, функції та компетенцію юридичної служби, надає рекомендації щодо організації і діяльності її підрозділів<sup>11</sup>. Вважаємо за потрібне підтримати такий підхід і в місцевому самоврядуванні, що має як прагматичне значення, так і онтологічне підґрунтя.

Позиція Л. М. Шора, що була оприлюднена понад 50 років тому, відносно того, що завданнями юридичної служби підприємств, установ і організацій є зміцнення законності та підтримання державної дисципліни, попередження порушень у їх діяльності, а також у максимальному сприянні поліпшенню економічних та інших показників їхньої роботи<sup>12</sup>, на нашу думку, з сучасних позицій, має як декларативний, так і однобічний характер.

По-перше, автор вказує на завдання, але не згадує інструментально-функціональні можливості юридичної служби щодо їх вирішення. По-друге, він не наголошує на тому, що всі основні завдання юридичної служби реалізуються завдяки її нормотворчій та нормозастосовчій діяльності. По-третє, вважаємо, що наведена автором думка не тільки зводиться до тотожності завдань юридичної служби із завданнями правової роботи, у ній також наголошується на тісному взаємозв'язку зазначених категорій та виокремлюється визначальна роль юридичної служби при здійсненні правової роботи. Тобто дослідник не відокремлює поняття «правова робота» та «юридична служба», таким чином ототожнюючи їх.

<sup>11</sup> Голембо Л. Я. Организация юридической службы на предприятии : учебное пособие / Голембо Л.Я. – Запорожье : Гуманитарный университет «ЗИГМУ», 2001. – 184 с.

<sup>12</sup> Шор Л. М. Организация юридической службы на предприятиях и у совнархозах / Шор Л.М. – М. : Юрид. лит., 1964. – С. 7.



Заради справедливості слід зазначити, що розуміння нетотожності цих понять сформувалося пізніше. Але великою заслугою автора було те, що він, по суті, вперше науково узагальнив досвід роботи юридичної служби, звернувши увагу на неприпустимість включення юридичних відділів (бюро) і юрисконсультів в інші служби підприємства (фінансову, збутову, постачальницьку і інші відділи), оскільки юридична служба здійснює самостійні функції. Він також підняв питання про правовий статус її робітників, висунув пропозицію про прийняття та закріплення в законодавстві положення, щоб призначення і звільнення юрисконсультів перебувало під контролем вищих органів. Це сприяло б зміцненню становища юрисконсульта і поліпшило б його роботу із зміцненню законності. Крім того, була висунута низка пропозицій щодо практичної роботи юрисконсульта – її планування, кодифікації законодавства тощо<sup>13</sup>.

Низка вчених та практиків вважають, що правову роботу не слід ототожнювати з діяльністю юридичної служби, оскільки правова робота є ширшим поняттям. На думку О.Г. Боднарчука, при такому тлумаченні правової роботи суб'єктами її є не лише юридична служба, а й інші підрозділи підприємства. Адже виконувати приписи закону повинні всі ланки підприємства<sup>14</sup>.

Деякі вчені визначають правову роботу дуже стисло – як елемент управління виробництвом, що полягає у реалізації (використанні, застосуванні, дотриманні) норм права<sup>15</sup>. Слід погодитися в тому, що таке визначення правової роботи не тільки недостатньою мірою розкриває її сутність, а й зводиться лише до алгоритмічних підходів реалізації норм права.

Водночас слід наголосити на тому, що більшість авторів, які зверталися у свій час до з'ясування питань правової роботи, розуміють її більш широко. Так, колектив авторів, очолюваний Ф.О. Ярошенко, розуміє правову роботу як «комплекс заходів, що здійснюється у певних формах щодо забезпечення державної планової дисципліни та законності у господарській діяльності, у керівництві нею та у господарських відносинах підприємств і організацій, щодо забезпечення найбільш повного здійснення їх прав і виконання обов'язків, широкого використання правових засобів для вдосконалення господарської діяльності, захисту законних прав та інтересів підприємств, організацій та громадян»<sup>16</sup>.

Позитивними характеристиками такого підходу є: правова робота здійснюється а) у певних формах, на нашу думку, у відповідних організаційних та організаційно-правових формах (організаційний критерій. – *Авт.*);

<sup>13</sup> Корнеев С. М. Организация юридической службы на предприятии и в совнархозе / С. М. Корнеев, Л. М. Шор // Советское государство и право. – 1965. – № 1. – С. 140 – 141.

<sup>14</sup> Боднарчук О. Г. Щодо розмежування понять «правова робота» та «юридична служба» у сфері господарської діяльності / О. Г. Боднарчук // Юридичний вісник. – 2011. – № 3 (20). – С. 89.

<sup>15</sup> Правова робота на підприємстві [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.curupinsk.just.ks.ua/katalog-poslug-gromadyanam/ponyattya-pravovoyi-roboti-na-pidpriemstvi.html>

<sup>16</sup> Організація правової роботи у органах державної податкової служби України: теорія, методологія, практика : монографія / [Ярошенко Ф.О., Бушуєв С.Д., Забарний Г.Г. та ін.]. – Ірпінь : Національна академія ДПС України, 2004. – С. 36.

б) з метою реалізації кола відповідних завдань: забезпечення державної планової дисципліни, законності у господарській діяльності, в управлінні нею та у господарських відносинах підприємств і організацій, щодо забезпечення найбільш повного здійснення їх прав і виконання обов'язків (тактично-телеологічний критерій. – *Авт.*); в) за допомогою широкого використання правових засобів (інструментальний критерій. – *Авт.*); г) для вдосконалення господарської діяльності, захисту законних прав та інтересів підприємств, організацій та громадян (стратегічно-телеологічний критерій. – *Авт.*); д) має правові наслідки у вигляді нормотворчої діяльності (формалізований критерій. – *Авт.*).

Доктринальний та прагматичний інтерес викликає позиція авторського колективу монографії «Правовая работа на предприятии» під керівництвом Ю.М. Аристакова<sup>17</sup>. Вони зазначають, що правова робота має забезпечувати дотримання законності, державної, планової дисципліни у господарській діяльності, а також найбільш повне здійснення прав і виконання обов'язків підприємствами, широке використання правових засобів для удосконалення господарської діяльності, захисту інтересів підприємств, установ, організацій та прав і свобод громадян.

Водночас, висловлюючи думки про роль юридичної служби у здійсненні правової роботи, ці автори зазначають, що правова робота, яку виконує юридична служба, має визначену (функціональну. – *Авт.*) спрямованість. Застосовуючи правові засоби, юридична служба здійснює активний вплив на різні аспекти діяльності підприємств, установ, організацій, їх підрозділів щодо забезпечення законності<sup>18</sup>.

Тобто автори зазначають, по-перше, провідну роль юридичної служби в організації правової роботи на підприємстві, в установі, організації; по-друге, вказують, що її діяльність обмежується тільки сферою забезпечення законності; по-третє, в їх позиції міститься відповідна дихотомія – актуалізується питання відносно того, хто ж здійснює правову роботу на підприємстві, крім його юридичної служби, адже в інших підрозділах підприємства повинні бути в штаті фахівці з юридичною освітою для використання правових засобів профільного характеру. Слід зазначити, що останнє положення має праксеологічне значення й для юридичної служби в органах місцевого самоврядування, бо «широке» розуміння правової роботи об'єктивно призводить до необхідності визначення можливості суб'єктів правової роботи, різноманітності форм і методів їх роботи.

Цікавою є думка В.І. Чудінова, який підійшов з нової позиції до співвідношення понять «правова робота» та «юридична служба». Головну роль організатора і помічника керівника у здійсненні правової роботи на підприємствах, установах, організаціях, державних інституціях має відігравати юридична служба, яка з допоміжного консультативного підрозділу повинна стати однією з важливих служб суб'єктів господарювання

<sup>17</sup> *Правовая работа на промышленном предприятии* / [Аристаков Ю.М., Годес А.Б., Маврин А.В., Раевский А.Н.]. – М. : Юрид. лит., 1972. – С. 5-27.

<sup>18</sup> Там само. – С. 25-26.

і державних органів та покликана здійснювати організацію правопорядку в народному господарстві та суспільному житті держави<sup>19</sup>.

Вказаний автор, по-перше, побудував процесуальний ланцюжок між діяльністю юридичної служби та здійсненням правової роботи; по-друге, дав відповідь на питання, хто займається правовою роботою на підприємстві; по-третє, вказав на бажаний правовий статус юридичної служби на підприємстві та необхідність його модернізації (з допоміжного консультативного підрозділу на основну службу. – *Авт.*); по-четверте, окреслив стратегічні цілі юридичної служби (організація правопорядку в народному господарстві та суспільному житті держави).

Резюмуючи, слід зробити проміжний висновок про те, що позиції вчених і практиків щодо суб'єктів правової роботи можна умовно поділити на дві позиції. Представники так званого «вузького» розуміння правової роботи зводять її лише до діяльності юридичної служби. Представники «широкого» розуміння правової роботи вважають, що правова робота – це діяльність не лише юридичної служби, а й відповідних посадових осіб та функціональних підрозділів. Вважаємо, що «вузьке» розуміння правової роботи не відповідає потребам соціальної практики, воно безперспективне в умовах реформування економіки і створення правової держави.

Ці підходи відіграють важливу ідентифікаційну роль і в процесі дослідження правового статусу юридичної служби в органах місцевого самоврядування.

Необхідність наявності юридичної служби в органах місцевого самоврядування має об'єктивний характер та не має альтернативи. На думку В.В. Коваленка, на юридичну службу органів місцевого самоврядування покладається основне навантаження з контролю, організації та методичного забезпечення відносин за участю органів місцевого самоврядування. За відсутності у структурі органу місцевого самоврядування юриста чи юридичної служби ефективне використання правових форм стає проблематичним, оскільки застосування будь-яких правових форм потребує спеціальної правової підготовки<sup>20</sup>.

У функціональному аспекті основним завданням юридичної служби органу місцевого самоврядування є організація правової роботи, спрямованої на правильне застосування, неухильне додержання та запобігання порушенням вимог актів законодавства та правових актів органів місцевого самоврядування їх посадовими (службовими) особами під час виконання покладених на них завдань і функціональних обов'язків, а також представлення інтересів органу виконавчої влади, підприємства в судах<sup>21</sup>.

Таким чином, вибудовується, формується та проявляється причинно-наслідковий зв'язок між правовою роботою та юридичною службою в органах місцевого самоврядування.

<sup>19</sup> Чудинов В. И. Юридическая служба на предприятии у современных условиях / Чудинов В.И. – М. : Экономика, 1970. – С. 3.

<sup>20</sup> Коваленко В.В. Юридична служба органів місцевого самоврядування як суб'єкт підзаконної нормотворчості / В. В. Коваленко // Право і безпека. – 2012. – № 3(45). – С. 97.

<sup>21</sup> Там само.

Цей же автор, досліджуючи адміністративно-правовий статус юридичної служби, вважає, що вона є структурним елементом організаційної побудови органів місцевого самоврядування, який має статус функціонально-дорадчого виконавчого підрозділу. Основною функцією юридичних служб є організація правової роботи в органах місцевого самоврядування, обґрунтоване застосування правових засобів у процесі здійснення законодавчо визначеної компетенції<sup>22</sup>. Вважаємо, що зазначені риси юридичної служби, хоча й відображають її правовий статус з позицій адміністративного права, в контексті її муніципально-правового статусу потребують доповнення.

Визначаючи основні ознаки юридичної служби органів місцевого самоврядування, вказаний вище фахівець звертає увагу на наступне: 1) юридична служба являє собою цілісне утворення, яке може мати різну організаційну структуру, назву та є структурним підрозділом органу місцевого самоврядування (структурна ознака. – *Авт.*); 2) юридична служба забезпечує реалізацію функцій органів місцевого самоврядування шляхом організації правової роботи в цих органах на підставі закону з метою захисту інтересів територіальної громади (функціональна ознака. – *Авт.*); 3) юридична служба має власний правовий статус, є носієм відповідних повноважень, реалізація яких забезпечує досягнення мети виконавчо-розпорядчої діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування (статутарно-правова ознака. – *Авт.*); 4) юридична служба наділена відповідною оперативною самостійністю, що виражається в її компетенції (оперативно-автономна ознака. – *Авт.*); 5) пропозиції та зауваження працівників юридичної служби є обов'язковими для розгляду (ознака обов'язковості. – *Авт.*); 6) мета створення юридичної служби полягає у правовому забезпеченні роботи ради та її виконавчих органів на підставі, в межах повноважень і способом, передбаченими Конституцією і законами України (телеологічна ознака. – *Авт.*); 7) основним завданням юридичної служби є організація правової роботи, спрямованої на правильне застосування і неухильне дотримання закону та запобігання невиконанню вимог чинного законодавства посадовими особами органів місцевого самоврядування, здійснення представництва у судах, органах державної влади, правоохоронних, контролюючих органах, підприємствах, установах, організаціях (ознака причинно-наслідкового зв'язку мети та форми діяльності. – *Авт.*).

На нашу думку, слід виокремити ще деякі ознаки, що можуть суттєво вдосконалити правовий статус юридичної служби в органах місцевого самоврядування, наприклад:

1) онтологічну ознаку – юридична служба в органах місцевого самоврядування здійснює процес звірки їх діяльності на відповідність основним принципам місцевого самоврядування, що закріплені в Конституції України, профільному законі та інших законах України;

<sup>22</sup> Коваленко В.В. Організація діяльності юридичної служби органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / В. В. Коваленко. – Х., 2013. – С. 6.

2) гносеологічну ознаку – юридична служба в органах місцевого самоврядування через нормопроекування та експертизу проектів актів локальної нормотворчості, на засадах права, допомагає останнім у пошуку соціетальних орієнтирів територіальної громади (політика – економіка – духовна сфера) та виробництво соціетального капіталу її членів через саморозвиток та колективний розвиток особистості;

3) автономну ознаку – юридична служба в органах місцевого самоврядування займає відповідне автономне становище в системі його структур завдяки своєму телеологічному призначенню та специфіки виконання своїх завдань та функцій;

4) комунікаційну ознаку – юридична служба в органах місцевого самоврядування здійснює зв'язок органу місцевого самоврядування з членами територіальної громади, а також як з іншими суб'єктами, що діють на її території, так і суб'єктами, що знаходяться за її межами на засадах права та з позицій принципу законності;

5) аксіологічний фактор – юридична служба в органах місцевого самоврядування підкреслює цінність локальної демократії в контексті захисту через її інститут та її соціальні можливості прав і свобод людини і громадянина;

6) кадрову ознаку – юридична служба в органах місцевого самоврядування на практиці здійснюється відповідним кадровим составом фахівців-юристів, їх керівників та робітників допоміжного чи адміністративно-технічного персоналу;

7) ознаку повсюдності – юридична служба в органах місцевого самоврядування діє у всіх сферах діяльності органів місцевого самоврядування з метою належного виконання ними своїх компетенційних повноважень в рамках Конституції України і законів держави;

8) перспективну ознаку – юридична служба в органах місцевого самоврядування приймає активну участь у юридичному забезпеченні та супроводженні їх діяльності в контексті розробки перспективних планів розвитку територіальних громад;

9) планову ознаку – юридична служба в органах місцевого самоврядування здійснюється відповідно поточного та перспективного планування;

10) нормопроектну ознаку – юридична служба в органах місцевого самоврядування є єдиною структурою, що бере безпосередню й активну участь у нормопроекуванні локальної підзаконної нормотворчості, що здійснюють органи місцевого самоврядування, вона фактично її організує, забезпечує і реалізує;

11) нормотворчу ознаку – юридична служба в органах місцевого самоврядування здійснює підзаконну нормотворчу діяльність, підготовлюючи і видаючи нормативно-правові акти локальної дії;

12) конституїтивну ознаку – діяльність юридичної служби в органах місцевого самоврядування означає появу суб'єкта, що відповідає за відповідність різних аспектів діяльності зазначених органів положенням Конституції та законів держави;

13) системотворчу ознаку – юридична служба в органах місцевого самоврядування має сталу тенденцію до створення системи –

функціонує та діє не тільки одна структура – юридична служба (відділ, управління, департамент), але в найбільш важливих структурах органу місцевого самоврядування (раді, виконавчому комітеті) створюються посади юрисконсультів, юридичні групи, юридичні служби, що мають відносну функціональну самостійність, але організаційно знаходяться у субординаційному підпорядкуванні загальної структури;

14) соціально-дискурсивну ознаку – діяльність юридичної служби в органах місцевого самоврядування сприймається як діяльність, що спрямована на дотримання справедливості в діяльності органу місцевого самоврядування;

15) ідеологічну ознаку – юридична служба в органах місцевого самоврядування сприяє втіленню в діяльності останніх ідеології самодіяльності, гуманізму та законності;

16) акмеологічну ознаку – діяльність юридичної служби в органах місцевого самоврядування сприяє досягненню більш високого рівня існування людини в межах територіальної громади, досягненню її соціальної зрілості як результату усвідомленої правової поведінки;

17) діяльнісну ознаку – діяльність юридичної служби в органах місцевого самоврядування спрямована на вироблення нових та вдосконалення усталених форм людської та іншої суб'єктної взаємодії, що веде до позитивних соціальних результатів;

18) управлінську ознаку – діяльність юридичної служби в органах місцевого самоврядування являє собою один з видів екзистенційного управління, процесуально спрямованого на відповідність поведінки керівників і посадових осіб місцевого самоврядування правовим приписам, шляхом виконання ними відповідних управлінських процедур;

19) моделюючу ознаку – діяльність юридичної служби в органах місцевого самоврядування сприяє виробленню управлінських стадій, етапів, процедур, алгоритмів тощо, а також парадигмальних поведінкових установок.

У цьому аспекті слід звернути увагу на дефінітивне визначення профільних понять щодо даного дослідження, що мають за мету відобразити особливості «правової роботи в місцевому самоврядуванні», «юридичної служби в місцевому самоврядуванні» і «юридичний супровід діяльності органів місцевого самоврядування». Таку спробу здійснив вітчизняний дослідник О.В. Слобожан<sup>23</sup>. Враховуючи відсутність єдиної термінології щодо визначення цих понять в інших науках, на підставі виокремлення особливостей місцевого самоврядування як виду публічної влади, вказаним автором запропоновано авторське тлумачення поняття «правова робота в місцевому самоврядуванні». Під нею він пропонує розуміти комплекс заходів правотворчого, правозастосовного, правоохоронного характеру, що здійснюються органами та посадовими особами місцевого самоврядування, у тому числі й такими, які спеціально призначені для виконання цієї роботи

<sup>23</sup> Слобожан О. В. Формування та організація діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управл. / О. В. Слобожан. – К., 2012. – С. 14.

(юридичними службами), для забезпечення дотримання законності в усіх сферах життєдіяльності територіальної громади, балансу державних та самоврядних інтересів у процесі вирішення питань місцевого значення.

Слід зазначити, що наведена дефініція володіє системними характеристиками та високим рівнем узагальнення, позаяк автор включає до неї:

а) системні блоки діяльності уповноваженого суб'єкта права – комплекс заходів правотворчого, правозастосовного, правоохоронного характеру;

б) суб'єктний склад, що реалізує правову роботу саме в місцевому самоврядуванні – органи та посадові особи місцевого самоврядування, у тому числі й такі, які спеціально призначені для виконання цієї роботи (юридичні служби);

в) телеологічні домінанти правової роботи – забезпечення: 1) дотримання законності в усіх сферах життєдіяльності територіальної громади, 2) балансу державних та самоврядних інтересів;

г) об'єктну складову правової роботи – вирішення питань місцевого значення.

Такий методологічний підхід заслуговує на підтримку, бо він достатньою мірою відображає соціально-правові координати правової роботи в місцевому самоврядуванні, але все ж таки має певні недоліки:

а) вважаємо, що тут необхідно було зробити наголос на комунікаційних відносинах територіальної громади з сформованими нею органами саме через юридичну службу;

б) в гносеологічному аспекті слід було зробити наголос на ролі правової роботи в підвищенні індивідуальної та колективної правової свідомості та правової культури;

в) в суб'єктно-психологічному контексті слід було б зробити наголос на ролі правової роботи в процесі виробки мотиваційних засад участі жителів відповідних територій в місцевому самоврядуванні та діяльності його органів;

г) необхідно було б зробити наголос на ролі правової роботи саме в місцевому самоврядуванні на втіленні в життя міжнародних стандартів місцевого самоврядування шляхом реалізації його принципів, що містяться в національному профільному законодавчому акті, а також в Європейській хартії місцевого самоврядування.

Таким чином, можна надати визначенню правової роботи в місцевому самоврядуванні комплексний характер. Виходячи з інтерпретації наведених вище позицій, пропонуємо більш глибоке визначення такої специфічної діяльності.

Під правовою роботою в місцевому самоврядуванні слід розуміти комплекс заходів правотворчого, правозастосовного, правоохоронного характеру, що спрямовані на створення комунікаційних правових зв'язків між територіальною громадою, органами та іншими суб'єктами місцевого самоврядування, а також між ними та іншими суб'єктами права, здійснюються на засадах національного права із застосуванням міжнародних правових стандартів муніципальної діяльності, органами та посадовими

особами місцевого самоврядування, у тому числі такими, які спеціально призначені для виконання цієї роботи (юридичними службами), мають за мету забезпечення дотримання законності в усіх сферах життєдіяльності територіальної громади, балансу державних та самоврядних інтересів у процесі вирішення питань місцевого значення, а також формування активної муніципальної мотивації територіальної громади, високої індивідуальної і колективної правової свідомості її членів.

На основі запропонованої ним дефініції правової роботи в місцевому самоврядуванні В.О. Слобожан також пропонує розглядати поняття «юридична служба органу місцевого самоврядування». Він вважає, що така юридична служба є специфічним виконавчим органом ради (або його невід'ємною складовою), що є частиною апарату управління, виступає головним організатором правової роботи, здійснює юридичний супровід діяльності ради, її виконавчих органів та посадових осіб місцевого самоврядування для забезпечення принципів законності та верховенства права в їх діяльності.

Такий підхід є конструктивним з позицій визначення правового статусу юридичної служби в місцевому самоврядуванні. Однак автор характеризує досліджуваний суб'єкт багатьма характеристиками, що фактично є антагоністичними одна одній. Так, юридична служба є: а) специфічним виконавчим органом ради; або б) його невід'ємною складовою; в) частиною апарату управління; г) виступає головним організатором правової роботи (а хто її реалізовує?); д) здійснює юридичний супровід (яким чином?); е) здійснює юридичний супровід діяльності ради, але обслуговує її виконавчі органи та посадових осіб місцевого самоврядування (всіх органів місцевого самоврядування або тільки їх виконавчих органів?).

Такий підхід слід визнати невдалим та внутрішньо суперечливим.

Вищезазначене зауваження стосується й нової дефініції «юридичний супровід діяльності органів місцевого самоврядування», який пропонує В.О. Слобожан. Під таким супроводом він розуміє особливий, багатоаспектний вид діяльності щодо застосування правових засобів для забезпечення законності та запобігання правопорушенням у місцевому самоврядуванні. Як зазначалося, в процесі логічного тлумачення авторської дефініції В.О. Слобожана, щодо визначення юридичної служби органу місцевого самоврядування, «юридичний супровід діяльності органів місцевого самоврядування» стосується тільки діяльності ради, що суттєво знецінює значущість такого виду діяльності, що є складовою ширшого поняття «нормативно-правове забезпечення», яке поширюється на діяльність всіх органів місцевого самоврядування.

Отже, використання термінологічного розмежування «правова робота» – «правова служба» – «юридична служба» є не тільки методологічно обґрунтованим, а й праксеологічно корисним, з метою виокремлення суб'єктного критерію, який в першому випадку використовується у розумінні системи координат усього підприємства, в онтологічному зв'язку з реалізацією профільних завдань правової роботи, у другому – в якості сукупності суб'єктів, що входять до структури, телеологічною домінантою



якої є здійснення на підприємстві правової роботи (широке розуміння правової служби. – *Авт.*), а в третьому випадку – вузького кола професійних працівників юридичного профілю (юрисконсультів), що безпосередньо здійснюють правову роботу (вузьке розуміння правової служби. – *Авт.*). При цьому можна стверджувати, що: а) в якості суб'єктного складу виконання правової роботи виступають фізичні особи, що є фахівцями в юридичній діяльності; б) основною метою такої їх діяльності є реалізація законодавства; в) основним нормативно-інструментальним засобом такої діяльності є забезпечення певного рівня законності у діяльності зазначених фахівців.

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

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

Позитивними характеристиками широкого підходу в розумінні правової роботи є такі аргументи. Правова робота здійснюється: а) у певних формах, тобто у відповідних організаційних та організаційно-правових формах (організаційний критерій. – *Авт.*); б) з метою реалізації кола відповідних завдань: забезпечення державної планової дисципліни, законності у господарській діяльності, у керівництві нею та у господарських відносинах підприємств і організацій, щодо забезпечення найбільш повного здійснення їх прав і виконання обов'язків (тактично-телеологічний критерій. – *Авт.*); в) за допомогою широкого використання правових засобів (інструментальний критерій. – *Авт.*); г) для вдосконалення господарської діяльності, захисту законних прав та інтересів підприємств, організацій та громадян (стратегічно-телеологічний критерій. – *Авт.*); д) має правові наслідки у вигляді нормотворчої діяльності (формалізований критерій. – *Авт.*).

В основу функціонального підходу до розуміння юридичної служби покладені: а) провідна роль юридичної служби в організації правової роботи на підприємстві, в установі, організації; б) вказівка, що її діяльність обмежується тільки сферою забезпечення законності; в) позиція, що містить відповідну дихотомію – актуалізується питання, хто ж здійснює правову роботу на підприємстві, крім його юридичної служби, бо в інших підрозділах підприємства повинні бути в штаті фахівці з юридичною освітою для використання правових засобів профільного характеру. Останнє положення має праксеологічне значення й для юридичної служби в органах місцевого самоврядування, бо широке розуміння правової роботи об'єктивно призводить до необхідності визначення можливості суб'єктів правової роботи, різноманітності форм і методів їх роботи.

З огляду на позиції вчених і практиків щодо суб'єктів правової роботи можна умовно поділити: представники так званого вузького розуміння правової роботи зводять її лише до діяльності юридичної служби; представники її широкого розуміння вважають, що правова робота – це діяльність не лише юридичної служби, а й відповідних посадових осіб та функціональних підрозділів. Вважаємо, що вузьке розуміння правової роботи не відповідає потребам соціальної практики, особливо воно безперспективне в умовах реформування економіки і створення правової держави.

Системний аналіз основних рис юридичної служби в місцевому самоврядуванні дає змогу зробити висновок про те, що, хоча вони й відображають її правовий статус з позицій адміністративного права, але в контексті її муніципально-правового статусу потребують свого доповнення.

Під правовою роботою в місцевому самоврядуванні слід розуміти комплекс заходів правотворчого, правозастосовного, правоохоронного характеру, що спрямовані на створення комунікаційних правових зв'язків між територіальною громадою, органами та іншими суб'єктами місцевого самоврядування, а також між ними та іншими суб'єктами права, здійснюються на засадах національного права із застосуванням міжнародних правових стандартів муніципальної діяльності, органами та посадовими особами місцевого самоврядування, у тому числі такими, які спеціально призначені для виконання цієї роботи (юридичними службами), мають за мету забезпечення дотримання законності в усіх сферах життєдіяльності територіальної громади, балансу державних та самоврядних інтересів у процесі вирішення питань місцевого значення, а також формування активної муніципальної мотивації територіальної громади, високої індивідуальної і колективної правової свідомості її членів.

#### ***Kravets Alexander. Legal work and legal service work in local government***

The article deals with theoretical issues of legal concepts and legal service in local government.

The author believes that the use of the terminological distinction “legal work” – “law service” – “legal service” is not only methodologically justified, but praxeological useful for the purpose of isolating the subjective criterion, which in the first case used a system of coordinates of all enterprises, ontological connection with the implementation of relevant tasks of legal work in the second – as a set of entities that make up the structure, which is the dominant teleological implementation of the enterprise legal work (broad understanding of the legal service), and the third case – a narrow circle of professionals in the legal structure (legal advisers) directly engaged in legal work (narrow understanding of the legal service). It can be argued that: a) as the subject composition perform legal work are the individuals who are experts in legal activities; b) The main purpose of this activity is the implementation of legislation; c) the main regulatory tools such activities is to ensure a certain level of legitimacy in the activities of these professionals.

Based on the social importance of local government and a wide range actually kaleidoscope issues are resolved within it can be argued that the legal work in local government is universal. It is actually comparable to the legal work in the economy, which is a type of legal action is also characterized by universalism.

Through the activities of legal service in local government there is a complex multilevel complex system of social relations that aims to address the large number of socially important issues, based on a regulatory basis and connects all subjects of local government, including members of the local community.

**Key words:** local government, legal work, legal service, legal service of the local government.