



С. Ф. Домбровський*

НОВЕЛИ У ЗАКОНОДАВСТВІ ПРО ЮРИДИЧНУ СЛУЖБУ МІНІСТЕРСТВ ТА ІНШИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

До сьогодні, юридичне обслуговування міністерств, інших центральних органів влади та державних підприємств, установ, організацій регулювалося основним підзаконним актом — постановою Кабінетом міністрів України від 27 серпня 1995 р. “Про Загальне положення про юридичну службу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, державного підприємства, установи, організації”¹ (надалі — Загальне положення про юридичну службу 1995 р.).

Правове регулювання діяльності юридичних служб мало ряд недоліків, тому нові правовідносини вимагають вдосконалення правової роботи в усіх галузях економіки України, створення нових правових основ для ефективної діяльності юридичної служби щодо забезпечення законності в роботі міністерств, не лише центральних органів, а й інших органів виконавчої влади, запобігання порушенням прав і законних інтересів. Враховуючи вищевказане та з метою поліпшення якості підготовки нормативно-правових актів через 13 років, тобто 26 листопада 2008 р., за № 1040 Кабінет Міністрів України прийняв нове “Загальне положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації” (надалі — Загальне положення про юридичну службу)².

Цей правовий акт регулює діяльність юридичних служб не лише міністерств, а й усіх органів виконавчої влади.

У зв'язку з прийняттям нового Загального положення про юридичну службу, втратила чинність постанова Кабінету Міністрів від 27 серпня 1995 р. № 690 “Про Загальне положення про юридичну службу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, державного підприємства, установи, організації”. Нове загальне положення про юридичну службу містить 24 пунктів проти 12 пунктів Загального положення про юридичну службу, яке втратило чинність.

Загальним положенням про юридичну службу значну увагу приділено регулюванню діяльності юридичної служби міністерства, іншого органу виконавчої влади, урядового органу в системі міністерства та його територіальних (місцевих, регіональних) органів, місцевих державних адміністрацій (надалі — орган виконавчої влади).

Юридична служба органу виконавчої влади утворюється як самостійний структурний підрозділ, вид якого залежить від обсягу, характеру та складності правової роботи (департамент, управління, відділ, сектор).

Для представлення інтересів держави в судах під час розгляду справ, стороною або третьою особою в яких є органи виконавчої влади, вимагається у складі юридичної служби утворювати відповідний підрозділ або такі повноваження покладати на окрему посадову особу, тобто на спеціаліста-юрисконсульта.

Юридична служба органу виконавчої влади у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України і постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, міжнародними договорами України, цим Загальним положенням про юридичну службу, положенням про юридичну службу конкретного органу виконавчої влади, а також іншими нормативно-правовими актами.

© Домбровський С. Ф., 2009

* професор кафедри трудового, земельного, екологічного, аграрного і господарського права Хмельницького університету управління та права, доцент, Заслужений юрист України

¹ Загальне положення про юридичну службу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, державного підприємства, установи, організації, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 27.08.1995 р., № 690 // ЗП України. — 1996. — № 1. — Ст. 20.

² Загальне положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації, затверджене постановою Кабінету міністрів України від 26.11.2008 р., № 1040 // Урядовий кур'єр. — 2008. — № 238. — 18 грудня. — С. 13.



З питань організації та проведення правової роботи юридична служба органів виконавчої влади також повинна керуватися актами Міністерства юстиції України.

Основним завданням юридичної служби цих органів є організація правової роботи, спрямованої на правильне застосування, неухильне дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства, інших нормативних актів органом виконавчої влади, їх керівниками та працівниками під час виконання покладених на них завдань і функціональних обов'язків, а також представлення інтересів органу виконавчої влади в судах.

Новим положенням встановлено, що юридична служба підпорядковується безпосередньо керівникові відповідного органу виконавчої влади.

Юридична служба міністерства, іншого органу виконавчої влади повинна спрямовувати, координувати правову роботу, здійснювати методичне керівництво та перевіряти її проведення:

— в урядовому органі, утвореному в системі міністерства (далі — урядовий орган) та його територіальних органах;

— у територіальному (місцевому, регіональному) органі міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади;

— на підприємстві, яке належить до сфери управління міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, у його філії, представництві.

На юридичну службу обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації покладено обов'язки із спрямування та координації правової роботи у відповідних виконавчих органах, здійснення методичного керівництва, перевірки її проведення у районних та районних у містах держадміністраціях.

Видання нормативно-правового акта, а також подання проекту такого акта органу виконавчої влади для його прийняття чи погодження без попереднього розгляду та погодження з юридичною службою не допускається.

Загальним положенням про юридичну службу передбачено, що пропозиції юридичної служби в частині приведення нормативно-правових актів та інших документів органу виконавчої влади, а також актів підприємств, що належать до сфери його управління, у відповідність із законодавством є обов'язковими для розгляду керівником органу виконавчої влади.

У разі неврахування пропозицій юридичної служби або часткового їх врахування юридична служба подає керівникові органу виконавчої влади письмовий висновок до проекту акта.

Відповідно до Загального положення про юридичну службу юридична служба органу виконавчої влади виконує такі покладені на неї завдання:

- бере участь у забезпеченні правильного застосування законодавства в органі виконавчої влади, на підприємстві, що належить до сфери його управління, у представленні інтересів органу виконавчої влади в судах;

- розробляє або бере участь у розробленні проектів нормативно-правових актів з питань, що належать до компетенції органу виконавчої влади;

- перевіряє на відповідність законодавству і міжнародним договорам України проектів наказів та інших актів, що подаються на підпис керівникові органу виконавчої влади, погоджує (візує) їх за наявності віз керівників заінтересованих структурних підрозділів;

- переглядає разом із структурними підрозділами органу виконавчої влади нормативно-правові акти та інші документи з питань, що належать до його компетенції, з метою приведення їх у відповідність до законодавства України;

- інформує керівника органу виконавчої влади про необхідність вжиття заходів для внесення змін до нормативно-правових актів та інших документів, визнання їх такими, що втратили чинність, або підлягають скасуванню;

- разом із заінтересованими структурними підрозділами органу виконавчої влади узагальнює практику застосування законодавства у відповідній сфері, готує пропозиції щодо його вдосконалення, подає їх на розгляд керівника органу виконавчої влади для вирішення питання щодо підготовки проектів нормативно-правових актів та інших документів, внесення їх в установленому порядку до державного органу, уповноваженого приймати такі акти;



- розглядає проекти нормативно-правових актів та інших документів, які надійшли для погодження, з питань, що належать до компетенції органу виконавчої влади, та готує пропозиції до них;

- організовує роботу, пов'язану з укладенням договорів (контрактів), бере участь у їх підготовці та здійсненні заходів, спрямованих на виконання договірних зобов'язань, забезпеченні захисту майнових прав і законних інтересів органу виконавчої влади, а також погоджує (візує) проекти договорів за наявності погодження (візи) керівників заінтересованих структурних підрозділів;

- проводить разом із заінтересованими структурними підрозділами аналіз результатів господарської діяльності органу виконавчої влади, вивчає умови і причини виникнення непродуктивних витрат, порушення договірних зобов'язань, а також стан дебіторської та кредиторської заборгованості;

- аналізує матеріали, що надійшли від правоохоронних і контролюючих органів, результати позовної роботи, а також отримані за результатами перевірок, ревізій, інвентаризацій, дані статистичної звітності, що характеризують стан дотримання законності органами виконавчої влади, готує правові висновки за фактами виявлених правопорушень та бере участь в організації роботи з відшкодування збитків;

- сприяє правильному застосуванню актів законодавства про працю, у разі невиконання або порушення їх вимог подає керівникові органу виконавчої влади письмовий висновок з пропозиціями щодо усунення таких порушень;

- здійснює методичне керівництво правовою роботою в органі виконавчої влади, на підприємстві, що належить до сфери його управління перевіряє стан правової роботи та подає пропозиції на розгляд керівника органу виконавчої влади щодо її поліпшення, усунення недоліків у правовому забезпеченні діяльності органу, вживає заходів до впровадження новітніх форм і методів діяльності юридичної служби, виконання актів Міністерства юстиції України та його територіальних органів;

- веде облік актів законодавства і міжнародних договорів України забезпечує підтримання їх у контрольному стані та зберігання;

- визначає разом із заінтересованими структурними підрозділами потребу в юридичних кадрах підприємства, що належить до сфери управління органу виконавчої влади;

- організовує і проводить роботу, пов'язану з підвищенням кваліфікації працівників юридичної служби органу виконавчої влади та підприємства, що належить до сфери його управління, роз'яснює застосування законодавства, надає правові консультації з питань, що належать до компетенції органу виконавчої влади, а також за дорученням його керівника розглядає звернення громадян, звернення та запити народних депутатів України;

- здійснює заходи, спрямовані на підвищення рівня правових знань працівників органу виконавчої влади;

- забезпечує в установленому порядку представлення інтересів органу виконавчої влади в судах та інших органах.

Звертається увага в Загальному положенні про юридичну службу на те, що покладення на юридичну службу виконавчих органів обов'язків, що не належать або виходять за межі її компетенції, не допускається.

Юридичній службі органів виконавчої влади надано такі права:

- перевіряти дотримання законності структурними підрозділами органу виконавчої влади та підприємством, що належить до сфери його управління;

- одержувати в установленому порядку для виконання покладених на неї завдань необхідні документи, інформацію, довідки, розрахунки, інші матеріали від посадових осіб територіальних (місцевих, регіональних органів, урядового органу та його територіальних органів і підприємств, що належать до сфери управління органу виконавчої влади.

- З метою забезпечення своєчасного виконання завдань, які потребують оперативного вжиття відповідних заходів, посадові особи зобов'язані невідкладно подавати необхідні матеріали на вимогу юридичної служби;

- залучати за згодою керівників структурних підрозділів органу виконавчої влади спеціалістів з метою підготовки проектів нормативно-правових актів та інших документів, а також розроблення і здійснення заходів, які вживаються юридичною службою відповідно до покладених на неї завдань;



- інформувати керівника органу виконавчої влади про покладення на юридичну службу обов'язків, що виходять за межі її компетенції, а також про випадки неподання або несвоєчасного подання на вимогу юридичної служби необхідних матеріалів посадовими особами територіальних (місцевих, регіональних органів), урядового органу та його територіальних органів, підприємства, що належить до сфери управління органу виконавчої влади.

Орган виконавчої влади забезпечує подання Міністерству юстиції України та його територіальним органам у встановлені ними строки інформації про наявність в його структурі юридичної служби, її вид, склад працівників, їх фаховий та освітній рівень, потребу в юридичних кадрах.

Орган виконавчої влади зобов'язаний створювати умови для належної роботи і підвищення кваліфікації працівників юридичної служби, забезпечувати їх окремим приміщенням, телефонним та електронним зв'язком, сучасними комп'ютерами та оргтехнікою, транспортом для виконання службових обов'язків, нормативно-правовими актами і довідковими матеріалами, іншими посібниками та літературою з правових питань, електронною системою інформаційно-правового забезпечення, а також доступом до інформаційних баз.

У разі неналежного виконання керівником юридичної служби органу виконавчої влади покладених на нього завдань, Міністерство юстиції України та його територіальні органи наділені правом порушувати питання про притягнення його до відповідальності згідно із законодавством.

Позитивним в цьому підзаконному акті про юридичну службу є те, що юридична служба державних органів виконавчої влади наділена самостійністю і підпорядковується лише безпосередньо керівникам цих органів.

Цим новим положенням покладено на органи державної виконавчої влади обов'язкове узгодження з юридичною службою проектів нормативно-правових актів і видання таких актів без попереднього розгляду та погодження з юридичною службою не допускається. Також визначено, що пропозиції юридичної служби щодо приведення нормативно-правових актів та інших документів правового характеру органу виконавчої влади до вимог чинного законодавства є обов'язковими для розгляду керівником органу виконавчої влади.

Юридична служба, у разі не врахування її пропозицій, подає керівникові органу виконавчої влади письмовий висновок до проекту акта, який не відповідає вимогам законодавства.

Також на юридичну службу покладено обов'язок з проведення юридичної експертизи проектів нормативно-правових актів, підготовлених структурними підрозділами органу виконавчої влади, і за наслідками експертизи готує висновки за спеціальною формою затвердженою Міністерством юстиції України та погоджує (візує) їх, за умови наявності від керівників заінтересованих структурних підрозділів органу виконавчої влади.

Юридична служба зобов'язана інформувати керівника виконавчої влади про вжиття заходів щодо внесення змін до нормативних актів та інших правових документів, які повинні бути визнані такими, що втратили чинність або підлягають скасуванню.

Загальним положенням про юридичну службу на юридичний підрозділ покладено обов'язок організації та участі у забезпеченні реалізації державної правової політики у відповідній сфері і сприяння правильному застосуванню чинного законодавства в органі виконавчої влади.

Крім того, на юридичну службу органу виконавчої влади покладено обов'язки з перевірки відповідності до законодавства та міжнародних договорів України проектів наказів та інших правових актів, що подаються на підпис керівника виконавчої влади здійснювати у межах своєї компетенції заходи щодо адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

В обов'язки юридичної служби входить організація претензійної та позовної роботи і здійснення контролю за її проведенням, подавання пропозицій керівникові органу виконавчої влади про притягнення до відповідальності працівників, з вини яких заподіяно шкоду, за умови, якщо це питання не віднесено до компетенції інших структурних підрозділів. Ця служба повинна збирати правову інформацію про офіційне оприлюднення актів законодавства у відповідних друкованих виданнях.



З метою правового захисту працівників юридичних служб нижчих органів виконавчої влади вперше в Україні встановлено в Загальному положенні про юридичну службу правило про те, що юридична служба виконавчого органу влади погоджує кандидатуру претендента на посаду керівника юридичної служби територіального (місцевого, регіонального) органу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, урядового органу та його територіальних органів і підприємств, що належать до сфери управління органу виконавчої влади.

По-новому визначені вимоги до осіб, які претендують на посаду керівника юридичної служби державної виконавчої влади. Так, на посаду керівника юридичної служби виконавчої влади вимагається обов'язкова вища юридична освіта за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра, спеціаліста і при умові наявності стажу роботи за фахом на посадах державної служби не менш трьох років або за фахом на керівних юридичних посадах в інших сферах не менше п'яти років.

Для призначення на посаду головного спеціаліста юридичної служби органу виконавчої влади необхідно, щоб особа, яка претендує на цю посаду мала вищу юридичну освіту за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра, спеціаліста і стажем роботи за фахом на державній службі не менше, як трьох років або за фахом роботи в інших сферах не менше чотирьох років, а на посаду провідного спеціаліста юридичної служби органу виконавчої влади призначається особа з вищою юридичною освітою за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра, спеціаліста і стажем роботи за фахом не менш як два роки.

При призначенні на посаду керівника юридичної служби міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади вимагається попередній письмовий висновок Міністерства юстиції України.

Для проведення атестації керівника юридичної служби міністерств та інших центральних органів виконавчої влади обов'язково залучається представник Міністерства юстиції України.

Заслугує на увагу правова норма, викладена в п. 24 Загального положення про юридичну службу, згідно з якою конкретно визначено повноваження керівника юридичної служби органу виконавчої влади. Зокрема, керівник юридичної служби:

- забезпечує виконання всіх завдань, які покладено на юридичну службу;
- здійснює контроль та координує діяльність юридичних служб підприємств що належать до сфери управління органу виконавчої влади.

Крім того, згідно з Загальним положенням про юридичну службу, керівник юридичної служби подає пропозиції керівникові органу виконавчої влади щодо прийняття на роботу, переведення, звільнення працівників юридичної служби, керівників і працівників юридичної служби підприємства, що належить до сфери управління органу виконавчої влади, а також про їх заохочення або притягнення до відповідно до законодавства.

Постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 р. № 1040 "Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації" зобов'язано міністерства, інші органи виконавчої влади розробити і затвердити комплекс заходів, спрямованих на підвищення якості роботи юридичних служб.

Також на підставі цього Загального положення про юридичну службу вважаємо, що всі міністерства, центральні та інші органи державної виконавчої влади повинні привести Положення про юридичні служби у відповідність до нового Загального положення про юридичну службу.

Вказаною Постановою уряду України встановлено, що роз'яснення про застосування цього Загального положення про юридичну службу здійснює Міністерство юстиції України. На це Міністерство та його територіальні органи покладено обов'язок з підвищення кваліфікації працівників юридичних служб органів виконавчої влади.

Слід наголосити, що спеціального нормативно-правового акта, яким би було врегульовано статус юридичної служби в органах місцевого самоврядування до сьогодні немає, як Загальне положення про юридичну службу від 26 листопада 1995 р., і нове Загальне положення про юридичну службу від 26 листопада 2008 р. також не розповсюджено і не регулює діяльність юридичних служб органів самоврядування.



У зв'язку з цим на практиці важливу роль у правовому регулюванні статусу і повноважень юридичної служби відіграють статuti та положення територіальних громад, регламенти обласних, районних та інших місцевих рад в тому числі і положення про юридичну службу та функціональні обов'язки спеціалістів цієї служби.

Погоджуючись із думкою вчених В. І. Співак, В. Ю. Росіхіної та К. С. Рубановського, вважаємо, що низку правових норм Загального положення про юридичну службу необхідно використовувати при розробці положень про юридичну службу органів місцевого самоврядування. Адже питання про обов'язкове погодження з юридичною службою проектів нормативно-правових актів, вжиття заходів щодо підвищення ефективності діяльності юридичних служб, укомплектування їх кваліфікованими правознавцями тощо, мають велике значення у діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування³. Отже, Загальне положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації від 26.11.2008 р., № 1040, яке затверджене постановою Кабінету Міністрів України, може бути взяте за основу при розробці відповідними органами самоврядування локального акта, що визначатиме статус, основні завдання, повноваження та права юридичної служби цих органів самоврядування.

Вважаємо, що прийняття нового Загального положення про юридичну службу сприяє підвищенню рівня юридичного забезпечення діяльності органів виконавчої влади, покращенню якості підготовлених нормативних актів, залучивши до юридичної діяльності висококваліфікованих спеціалістів правознавства. Для цього необхідно, щоб відповідні органи виконавчої влади повністю забезпечили виконання п. 2 Указу Президента України від 11.12.2001 р., № 1207 "Про деякі заходи щодо зміцнення юридичних служб державних органів"⁴ та п. 1 Постанови Кабінету Міністрів України від 14.12.2001 р. № 1693 "Про вдосконалення організації правової роботи в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади"⁵. Зокрема, збільшення оплати праці, матеріальне стимулювання працівників юридичних служб та створення належних умов для їх активної роботи, до належного виконання службових обов'язків, в тому числі здійснення правової експертизи нормативно-правових актів і проектів таких актів, підготовка і редагування нормативно-правових актів та виконання інших обов'язків, передбачених Загальним положенням про юридичну службу.

Враховуючи важливість ролі юридичних служб та значний практичний досвід органів виконавчої влади і органів самоврядування (в яких відсутній такий акт), вважаємо за доцільне прийняти на законодавчому рівні спеціальний закон "Про юридичну службу органів виконавчої влади та органів самоврядування".

Стаття рекомендована до друку кафедрою трудового, земельного, екологічного, аграрного та господарського права Хмельницького університету управління та права (протокол № 5 від 27 січня 2009 року)



³ Співак В. І., Росіхіна В. Ю., Рубановський К. С. Правова служба в органах місцевого самоврядування. Курс лекцій. — К.: Академія муніципального управління, 2006. — 110 с.

⁴ Про деякі заходи щодо зміцнення юридичних служб державних органів: Указ Президента України від 11.12.2001 р., № 1207 // ОВУ. — 2001. — № 50. — Ст. 2231.

⁵ Про вдосконалення організації правової роботи в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.12.2001 р., № 1693 // ОВУ. — 2001. — № 51. — Ст. 2298.