



С. Ф. Домбровський*

ОКРЕМІ ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ЮРИДИЧНОГО ОБСЛУГОВУВАННЯ В СИСТЕМІ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ

Організація юридичного обслуговування та правової роботи в системі Міністерства агропромислової політики України (надалі — АПП України) має основну мету — забезпечення законності у їх фінансово-господарській діяльності, підняття ефективності сільськогосподарського виробництва з допомогою правових засобів. У сучасних ринкових умовах дотримання юридичних норм в управлінській діяльності вимагає удосконалення юридичної служби, роль і значення якої нерідко недооцінюються. Адже правове регулювання діяльності сільської юридичної служби, яка здійснює юридичне обслуговування сільськогосподарських підприємств недержавної форми власності, на великий жаль, на сьогодні на законодавчому рівні не врегульовано. Також питання організації юридичного обслуговування та правової роботи фактично не врегульовано і на рівні підзаконних актів. Цю проблему не вирішує на сьогодні і чинне положення про юридичну службу міністерства, іншого центрального органу, державного підприємства, установи, організації, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України¹.

Цим проблемним питанням значну увагу приділяли вчені: В. З. Янчук, В. В. Янчук, В. І. Семчик, А. П. Гетьман, З. Ф. Самчук, В. С. Нудельман, Н. Ф. Зайц та інші.

Значну увагу приділено юридичному обслуговуванню сільськогосподарських підприємств В. З. Янчуком, З. Ф. Самчук, В. В. Янчуком у навчальному і науково-практичному посібнику “Порадник керівникові сільськогосподарського підприємства”². У розділі 12 цього посібника “Юридичне обслуговування сільськогосподарських підприємств” обґрунтовується потреба створення юридичної служби на селі. Викладені завдання і напрями діяльності сільськогосподарських органів обласних і районних державних організацій, які повинні здійснювати повсякденне забезпечення належного юридичного обслуговування сільськогосподарських товаровиробників. Автори цього розділу розглядають юридичне обслуговування як засіб зміцнення договірної дисципліни і державного правопорядку в сільському господарстві України.

Проте, недостатньо вченими юристами і аграрниками обґрунтовано питання про необхідність прийняття законодавчих і нормативних актів з питань правового регулювання діяльності юридичної служби, яка здійснює правове обслуговування підприємств, установ і організацій недержавної форми власності в усіх галузях української економіки, в тому числі і в аграрному секторі. Слід також звернути увагу і на те, що в Україні зареєстровано понад 19150 сільськогосподарських підприємств недержавної форми власності³, значна частина яких не охоплена

© Домбровський С. Ф., 2007

* доцент кафедри земельного, екологічного та 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. // ЗП України. — 1996. — № 1. — Ст. 20.

² Порадник керівникові сільськогосподарського підприємства / За ред. А. П. Гетьмана, В. З. Янчука. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 443-469.



постійним юридичним обслуговуванням. Так, згідно з інформацією Головного обласного управління юстиції Міністерства юстиції у Вінницькій області із 13300 підприємств агропромислового комплексу у 80 % суб'єктах господарювання відсутнє постійне юридичне обслуговування. Таке становище із юридичним обслуговуванням сільськогосподарських товаровиробників України пояснюється відсутністю не лише належного законодавства про юридичну службу, яка обслуговує недержавні підприємства, а неналежним здійсненням методичного керівництва правовою роботою в АПК. Якщо в усіх обласних управліннях агропромислового розвитку були юридичні відділи або юридичні групи, то на сьогодні в цих управліннях фактично працює лише один або два юрисконсульта, які входять до складу відділів кадрів.

В Указі Президента України від 11.12.2001 р. “Про деякі заходи щодо зміцнення юридичних служб державних органів”⁴ та Постанові Кабінету Міністрів України від 14.12.2001 р. “Про вдосконалення організації правової роботи в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади”⁵ та інших актах звертається увага на організацію юридичного обслуговування, але лише в державних органах влади та державних підприємствах.

Згідно з вимогами загального положення про юридичну службу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, державного підприємства, установи, організації (надалі — Загальне положення про юридичну службу...) в міністерстві агропромислової політики України з врахуванням обсягу, характеру та складності правової роботи був утворений у 1996 р. самостійний структурний підрозділ — юридичне управління з урахуванням президентських та урядових правових актів про юридичну службу. Спеціальне положення про юридичне управління зазначеного міністерства, затверджене наказом Міністерства агропромислової політики України від 19.12.1997 р.⁶, розроблене із врахуванням Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого центрального органу, державного підприємства, установи, організації.

На це юридичне управління було покладено таке основне завдання, як організація правової роботи, яка спрямована на правильне застосування та неухильне додержання і запобігання невиконанню вимог законодавчих і інших нормативних актів цим міністерством, його керівництвом та спеціалістами під час забезпечення виконання покладених на них обов'язків і завдань. Крім того, до основних завдань цього управління відносяться питання здійснення методичного керівництва організацією правової роботи та юридичного обслуговування в системі Міністерства агропромислової політики України.

Юридичне управління цього міністерства у своїй діяльності керувалося Конституцією України, законами України, постановами Верховної Ради України та іншими нормативними актами, зокрема, актами Президента України, Кабінету міністрів України. Згідно з вимогами Загального положення про юридичну службу з питань методики та організації правової роботи юридичне управління керується рекомендаціями міністерства юстиції України.

³ Там само. — С. 7.

⁴ Про деякі заходи щодо зміцнення юридичних служб державних органів: Указ Президента України від 11.12.2001 р. // 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. // ОВУ. — 2001. — № 51. — Ст. 2298.

⁶ Про загальне положення про юридичну службу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, державного підприємства, установи, організації та положення про юридичне управління Мінсільгосппроду: Наказ Міністерства сільського господарства і продовольства України // Домбровський С. Ф. Організація правової роботи та юридичного обслуговування підприємств. — Х.: Консум, 2005. — С. 270-271.



На юридичне управління Міністерства агропромислової політики України покладено обов'язок брати участь у підготовці проектів актів законодавства, вивчати проекти нормативно-правових актів, які подані йому на погодження з питань, що входять до компетенції міністерства, а також здійснювати підготовку проектів письмових висновків або зауважень до цих актів. Пропозиції юридичного управління в частині приведення до вимог чинного законодавства проектів наказів, рішень, постанов колегії та інших локальних актів, які суперечать законодавству, є обов'язковими для розгляду міністром цього міністерства.

З метою якісного забезпечення організації правової та законодавчої роботи в Міністерстві агропромислової політики України замість юридичного управління створено Департамент правової та законопроектної роботи.

Міністром аграрної політики України 02.03.2007 р. затверджено Положення про Департамент правової та законопроектної роботи міністерства аграрної політики України⁷ (надалі — Департамент).

Згідно з цим Положенням Департамент є структурним підрозділом Міністерства аграрної політики України.

До основних завдань Департаменту відносяться такі питання:

- організація правової роботи, спрямованої на правильне застосування, неухильне додержання та запобігання невиконанню вимог актів законодавства, інших нормативних документів Міністерством, а також його керівниками та працівниками під час виконання покладених на них завдань і функціональних обов'язків;

- організація та участь у здійсненні нормопроектної діяльності, проведення правової експертизи нормативно-правових актів і проектів таких актів, підготовка і редагування нормативно-правових актів та їх візування;

- представництво інтересів Міністерства в судах загальної юрисдикції, адміністративних, господарських та третейських судах;

- контроль за виконанням чинного законодавства щодо попередження корупційних дій та правопорушень, виявлення їх передумов.

Департамент відповідно до покладених на нього завдань зобов'язаний:

- організувати і брати участь у забезпеченні реалізації державної правової політики в галузях агропромислового виробництва, захисті законних прав та інтересів Міністерства;

- забезпечувати правильне застосування законодавства у Міністерстві та на підприємствах, в установах і організаціях, що входять до сфери управління Міністерства, інформувати Міністра про необхідність вжиття заходів до скасування актів, прийнятих з порушенням законодавства;

- здійснювати контроль за дотриманням у Міністерстві встановленого законодавством порядку подання до Міністерства юстиції України на державну реєстрацію нормативно-правових актів, що зачіпають права, свободи, законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер;

- брати участь у підготовці проектів нормативно-правових актів, міжнародних, господарських та інших видів договорів (контрактів);

- розглядати проекти нормативно-правових актів, актів організаційно-розпорядчого характеру, міжнародних, господарських та інших видів договорів (контрактів), що надійшли для погодження з питань, що належать до компетенції Міністерства, готувати проекти письмових висновків чи зауважень до них;

⁷ Положення про департамент правової та законопроектної роботи, затверджене Наказом Міністерства аграрної політики 02.03.2007 р. // Справа Головного управління продовольства Хмельницької обласної державної адміністрації за перший квартал 2007 р.



- здійснювати правову експертизу нормативно-правових актів і проектів таких актів, підготовку і редагування нормативно-правових актів та їх візування;
 - разом із відповідними структурними підрозділами узагальнювати практику застосування законодавства в галузях агропромислового виробництва, готувати пропозиції щодо його вдосконалення, подавати їх на розгляд керівництва Міністерства для вирішення питання стосовно необхідності підготовки проектів актів законодавства та внесення їх в установленому порядку до державного органу, уповноваженого приймати такі акти;
 - перевіряти на відповідність законодавству проекти нормативно-правових актів та актів організаційно-розпорядчого характеру, що розроблені в Міністерстві та подаються на підпис керівництва, візувати їх за наявності віз керівників заінтересованих структурних підрозділів або осіб, що їх заміщують;
 - проводити разом з іншими структурними підрозділами роботу з перегляду нормативно-правових актів Міністерства з метою приведення їх у відповідність до законодавства, готувати пропозиції щодо внесення до них змін і доповнень чи визнання їх такими, що втратили чинність;
 - здійснювати організацію та загальну координацію роботи урядових органів державного управління та структурних підрозділів Міністерства в частині адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу;
 - брати участь у застосуванні заходів правового впливу у разі невиконання чи неналежного виконання договірних зобов'язань, забезпеченні захисту майнових прав держави;
 - представляти за дорученням Міністра або першого заступника Міністра інтереси Міністерства в судах, адміністративних, господарських, третейських судах та інших органах державної влади під час розгляду правових питань і спорів;
 - вживати заходів до впровадження прогресивних форм і методів діяльності Департаменту та до реалізації рекомендацій Міністерства юстиції України;
 - брати участь в організації і проведенні семінарів, інших занять з правових питань з працівниками Міністерства, підприємств, установ та організацій галузей агропромислового виробництва;
 - розробляти пропозиції щодо усунення недоліків у правовому забезпеченні діяльності підприємств, установ, організацій, галузей агропромислового виробництва, вносити їх на розгляд керівництва Міністерства;
 - розглядати листи, заяви та скарги громадян про факти корупційних дій, безгосподарності, порушень законодавства з питань збереження державного майна та проводити перевірки в установах, підприємствах та організаціях, що входять до сфери управління Міністерства;
 - аналізувати матеріали, що надійшли від правоохоронних і контролюючих органів, результати претензійної та позовної роботи, дані статистичної звітності, що характеризують стан законності у сфері діяльності Міністерства;
 - проводити за дорученням спеціальних органів по боротьбі з корупцією перевірки в межах своєї компетенції підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління Міністерства, та подавати інформацію за їх результатами відповідним установам;
 - брати участь у розгляді матеріалів за наслідками перевірок, ревізій, інвентаризації, давати правові висновки за фактами виявлення порушень;
 - вносити керівництву Міністерства пропозиції про притягнення до відповідальності працівників, з вини яких заподіяна шкода;
 - надавати працівникам Міністерства консультації з правових питань.
- Департамент наділений такими правами:
- здійснювати перевірку додержання законності в Міністерстві та його структурних підрозділах;



- одержувати у встановленому порядку від посадових осіб Міністерства, його структурних підрозділів, підприємств, установ та організацій, що входять до сфери управління Міністерства, документи, довідки, розрахунки, інші матеріали, необхідні для виконання покладених на Департамент завдань;

- інформувати керівництво Міністерства у разі покладення на Департамент виконання завдань, що не належать до його функцій чи виходять за межі його компетенції, а також у випадках, коли відповідні підрозділи або посадові особи не подають документи, інші матеріали, необхідні для виконання поставлених перед Департаментом завдань;

- залучати за згодою керівника іншого структурного підрозділу Міністерства відповідних спеціалістів для підготовки проектів нормативно-правових актів та актів організаційно-розпорядчого характеру, а також для розробки і здійснення заходів, які проводяться Департаментом відповідно до покладених на нього обов'язків;

- брати участь у засіданнях колегій, інших дорадчих і колегіальних органів у Міністерстві у разі розгляду на них питань щодо практики застосування законодавства;

- у разі переслідування працівника Департаменту у зв'язку з виконанням ним обов'язків, передбачених цим положенням, інформувати Міністерство юстиції України.

Положенням про Департамент визначено, що пропозиції Департаменту щодо приведення у відповідність до законодавства проектів рішень, наказів, інших нормативно-правових актів Міністерства, що суперечать законодавству, є обов'язковими для розгляду керівництвом Міністерства та керівниками структурних підрозділів Міністерства.

Також встановлено, що департамент очолює директор, який призначається на посаду Міністерством АПП України за погодженням з Міністерством юстиції України та Віце-прем'єр міністром України і звільняється з посади Міністром аграрної політики України.

Інші працівники-юристи Департаменту призначаються на посади і звільняються з них в установленому законодавством порядку.

Директор Департаменту правової та законопроектної роботи здійснює керівництво його діяльністю і несе персональну відповідальність за виконання функцій, передбачених названим Положенням, організацію роботи, додержання правил внутрішнього трудового розпорядку і дисципліни працівниками Департаменту.

Директор Департаменту правової та законопроектної роботи наділений правом:

- визначати політику та стратегію діяльності Департаменту, забезпечувати ефективне виконання покладених на Департамент завдань;

- визначати обов'язки і ступінь відповідальності працівників Департаменту, виходячи із завдань і функцій Департаменту;

- розподіляти обов'язки між його заступниками, керівниками структурних підрозділів Департаменту, затверджувати посадові інструкції працівників Департаменту;

- подавати відповідно до законодавства пропозиції керівництву Міністерства про призначення на посади, звільнення з посад, переміщення, заохочення та накладення стягнень на працівників Департаменту, вживати необхідних заходів щодо підвищення кваліфікації працівників;

- забезпечувати дотримання працівниками Департаменту законодавства України з питань державної служби та боротьби з корупцією;

- забезпечувати захист державної таємниці у напрямках діяльності Департаменту відповідно до чинного законодавства;



- за дорученням керівництва представляти Міністерство аграрної політики України в судах, органах державної влади, органах місцевого самоврядування, у відносинах з фізичними та юридичними особами.

Вимоги директора Департаменту правової та законопроектної роботи в межах компетенції є обов'язковими до виконання всіма працівниками Департаменту.

Структура і чисельність працівників Департаменту визначаються штатним розписом Міністерства аграрної політики України.

Проте слід підкреслити, що на цей департамент не покладено обов'язків по здійсненню методичного керівництва юридичною службою, яка діє в різних формах власності і господарювання на підприємствах, установах і організаціях агропромислового комплексу України. На нього не покладено обов'язку по організації здійснення підвищення кваліфікації юридичної служби в системі міністерства, сприяння кадровій службі у підборі кадрів юристів, підвищенні правових знань працівників АПК України. Тому не дивно, що в окремих головних управліннях агропромислового розвитку обласних і державних адміністрацій, а також в райсільгоспоргонах на сьогодні безпідставно ліквідовані або не передбачені юридичні відділи і юридичні групи, а також посади головних спеціалістів-юристів, що не сприяє належній організації юридичного обслуговування сільськогосподарських товаровиробників аграрної сфери.

Незважаючи на те, що вищі навчальні заклади України готують більше юристів, ніж уся Європа, значна кількість сільськогосподарських підприємств недержавної власності юридично не обслуговується. Можливо, є перевиробництво спеціалістів-правознавців, але, на нашу думку, кваліфікованих фахівців-юристів, особливо в сільському господарстві, на великий жаль, не вистачає. Адже юристи потрібні для роботи не лише в органах управління та самоврядування, прокуратури, суду, нотаріату, міліції, а й у різних галузях економіки, для юридичних консультацій колегій адвокатів, юридичних фірм. Їх робота в якості спеціалістів необхідна у певних сферах діяльності, наприклад, як арбітражні керуючі, менеджери, професійні учасники ринку цінних паперів, в органах реєстрації нерухомого майна, державної реєстрації осіб та фізичних осіб-підприємців тощо.

Як відомо, на перших 4-х курсах юридичних університетів, інститутів і факультетів студенти отримують теоретичну підготовку. Вони успішно вивчають основи теорії держави і права, адміністративне, фінансове, цивільне, сімейне, кримінальне, земельне, соціальне, трудове, природоохоронне, аграрне, екологічне право. Також вивчають дисципліни, пов'язані з юридичною діяльністю, кримінальне, цивільне, господарське, адміністративне право та процеси, криміналістику тощо. Вважаємо, що названі дисципліни в комплексі забезпечують необхідний для практичної роботи працівників рівень теоретичних знань.

На 4-5 курсах юридичних закладів освіти продовжується підготовка майбутніх юристів до роботи за спеціальністю. Тому теоретична підготовка дозволяє на наступних курсах денного навчання, а на 5-6 курсах заочного навчання проводити спеціалізацію за основними напрямками юридичної практики у сфері управління та економіки — на підприємствах, установах, організаціях і господарствах, у сфері боротьби з правопорушеннями та в інших органах, пов'язаних із застосуванням юридичних знань. Наприклад, у Хмельницькому університеті управління та права практична підготовка майбутніх працівників будується з урахуванням специфіки вище названих сфер, ставляться особливі вимоги до професійного рівня і ділових якостей юриста-практика.

Слід звернути увагу на роботу юристів у різних галузях економіки України, це насамперед юридичне обслуговування підприємств, установ, організацій,



об'єднань різних форм власності і господарювання. Роботодавці вимагають від працівника-юриста як досконалого володіння комп'ютерною технікою, вміння водити автомашину, добрих знань іноземної мови. Проте найголовніше, що вимагається від кваліфікованого юриста, — це вміння вирішувати на правових основах численні питання, які постійно виникають у практичній діяльності юридично обслуговуючих підприємств. Відомо, що юрист, який обслуговує підприємства, установи, організації і господарства, не може обмежити свої функції лише консультаційною роботою, він повинен бути в центрі економічно-фінансової та господарської діяльності будь-якого підприємства, а не залишатись в стороні від такої діяльності. А тому таких юристів, добре підготовлених до практичної роботи, повинні випускати юридичні заклади, тобто з урахуванням вимог ринкової економіки.

Для того, щоб допомогти студентам, як майбутнім працівникам, оволодіти практичними навиками і ввести їх в коло питань практичної діяльності, враховуючи значний власний досвід юридичної роботи в органах управління, галузях економіки, в тому числі і в аграрному секторі економіки, в судових органах та в адвокатурі, необхідно, на нашу думку, викладання спеціалізованого курсу в юридичних закладах “Організація правової роботи та юридичного обслуговування господарюючих суб'єктів” проводити незалежно від спеціалізації. Крім того, при викладанні цього курсу на практичних заняттях повинні бути відпрацьовані навика до практичної юрисконсультської роботи. Це, передусім, — вміння студентом давати кваліфікацію спірним юридичним казусам, правильно застосовувати правові норми різних галузей права, складати різні документи правового характеру. Слід наголосити на обов'язковості і важливості самопідготовки юристів та їх проходження навчальної і переддипломної практик. Для надання студентам старших курсів юридичних і неюридичних закладів допомоги в такій підготовці автором підготовлено навчальний посібник “Організація правової роботи та юридичного обслуговування підприємств, установ та організацій”, який рекомендовано Міністерством освіти і науки України для студентів вищих навчальних закладів⁸. Цей навчальний посібник не претендує на завершеність, є лише спробою у сприянні вирішення найважливіших питань організації правової роботи та юридичного обслуговування в суб'єктах господарювання.

У ньому викладені матеріали, інформації, рекомендації, зразки юридичних документів та витяги із законодавчих і нормативних актів з питань організації юридичного обслуговування. Автор посібника усвідомлює, що окремі розділи і підрозділи з цих важливих питань можуть викликати певні зауваження у фахівців, тому автор буде щиро вдячний всім, хто внесе свої пропозиції та зауваження щодо його змісту.

За сучасних скрутних економічних умов виробничо-підприємницької діяльності сільськогосподарських підприємств обмежено застосування товарно-грошових економічних відносин і поширення договірних відносин, організація юридичного обслуговування цих аграрних підприємств не набула ще значного поширення на місцях. Велика частина сільськогосподарських підприємств не користується послугами юристів взагалі, що, безперечно, не сприяє додержанню і виконанню норм аграрного законодавства.

Відновлення ролі юридичної служби в сільському господарстві можливе лише внаслідок поліпшення економічного стану сільськогосподарських

⁸ Домбровський С. Ф. Організація правової роботи та юридичного обслуговування підприємств, установ та організацій. — Х.: Консум, 2005.



підприємств, підвищення їх рентабельності і прибутковості, розширення економічних зв'язків. Лише повсюдне охоплення юридичним обслуговуванням цих підприємств забезпечить піднесення значущості юристів-аграрників і можливе їх об'єднання в місцеві міжгосподарські або районні юридичні відділи, групи, бюро для систематичного юридичного обслуговування сільськогосподарських товаровиробників, які діятимуть на госпрозрахунку, враховуючи те, що юридичну допомогу, а не юридичне обслуговування можуть надавати юристи відповідних головних управлінь агропромислового розвитку районних та обласних державних адміністрацій. При цьому слід погодитись із В. З. Янчуком, З. Ф. Самчук, В. В. Янчуком про те, що ці штатні юристи сільгоспорганів, повинні здійснювати юридичне обслуговування саме апаратів цих управлінь, та те, що вони є державними службовцями, котрим заборонено сумісництво за чітко визначеними винятками⁹.

У зв'язку із викладеним вважаємо за необхідне прийняти Закон або Указ Президента чи Постанову Уряду України "Про юридичну службу, яка обслуговує підприємства різних форм власності і господарювання". Такий акт дійсно сприятиме належній організації юридичного обслуговування агропідприємств.



⁹ Порадник керівникові сільськогосподарського підприємства / За ред. А. П. Гетьмана, В. З. Янчука. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 450.