

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

ІНСТИТУТ ПРОБЛЕМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ
з використання інструментарію стратегічного
планування в роботі юридичних служб органів
місцевого самоврядування

УДК 352.075:65.012.2
ББК 67.9 (4УКР)
Б59

Схвалено Вченою радою Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президентіві України (протокол №3/2010 від 26 березня 2010 р.)

Автори:

Бережний Я.В., аспірант кафедри державної політики та управління політичними процесами Національної академії державного управління при Президентіві України

Слобожан О.В., аспірант Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президентіві України

За науковою редакцією:

Козюри І.В. – к.і.н., начальника відділу місцевого самоврядування та регіонально-го розвитку Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президентіві України

Рецензенти:

Гладун З.С. – к.ю.н., доц. кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Тернопільського національного економічного університету, заслужений юрист України

Миколайчук М.М. – к.держ.упр., доц. кафедри економічної та фінансової політики Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України

Рудніченко І.Ф. – в.о. міського голови-секретар Ізмаїльської міської ради Одеської області

Б59 **Методичні рекомендації з використання інструментарію стратегічного планування в роботі юридичних служб органів місцевого самоврядування:** науково-виробниче видання / Бережний Я.В., Слобожан О.В.; за наук. ред. І.В. Козюри. – Київ: «К.І.С.», 2010. – 28 с.

ISBN 978-966-2141-49-8

Методичні рекомендації підготовлено на замовлення Ізмаїльської міської ради Одеської області, Решетилівської районної ради Полтавської області, Тернопільського регіонального центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій та розраховані для використання в роботі керівниками, спеціалістами юридичних служб органів місцевого самоврядування всіх рівнів.

Видання також буде корисне для державних та муніципальних службовців всіх категорій, науковців, студентів, представників громадських організацій, які цікавляться проблематикою юридичного супроводу діяльності органів місцевого самоврядування.

УДК 352.075:65.012.2
ББК 67.9 (4УКР)

ISBN 978-966-2141-49-8

© Бережний Я.В., Слобожан О.В., 2010
© «К.І.С.», 2010

ЗМІСТ

ВСТУП	4
--------------------	----------

РОЗДІЛ I

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ВИКОРИСТАННЯ ІНСТРУМЕНТІВ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ ЮРИДИЧНИМИ СЛУЖБАМИ.....	6
---	----------

1. Загальна характеристика діяльності юридичних служб 6
2. Зміст стратегічного планування та його інструментів 11

РОЗДІЛ II

МЕТОДИКА ОРГАНІЗАЦІЇ РОБОТИ ЮРИДИЧНИХ СЛУЖБ З ВИКОРИСТАННЯМ ІНСТРУМЕНТІВ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ	16
--	-----------

- Крок 1: Ініціювання використання інструментів стратегічного планування. 17
- Крок 2: Визначення своїх офіційних повноважень та обов'язків 17
- Крок 3: Місія та цінності організаційної структури.. 17
- Крок 4: Аналіз зовнішнього та внутрішнього середовища 18
- Крок 5: Прийняття рішень щодо розгляду проблеми. 21
- Крок 6: Вибір дій для розв'язання проблеми. 23

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	25
--	-----------

ДОДАТОК.....	27
---------------------	-----------

ВСТУП

Органи місцевого самоврядування з метою дієвого виконання своїх повноважень та забезпечення постійно зростаючих потреб членів територіальних громад, мають постійно вдосконалюватись та змінювати напрацьовані роками організаційні стандарти, виробляти нові управлінські практики. У цьому контексті, на перший план виходить створення систем, що сприяють зростанню якості управлінських та адміністративних послуг, що надаються населенню відповідної території. На нашу думку, підвищити якість послуг, не впроваджуючи змін у самій організації, неможливо. Так, у більшості демократичних країн в свій час органи місцевого самоврядування почали запроваджувати нові методи управління, притаманні для бізнес-сектору: стратегічне планування, активне лідерство, управління за результатами діяльності, управління якістю.

Особливо це актуально на стадії розбудови правової держави, коли підвищується значення правових форм і методів муніципального управління, правового забезпечення життєдіяльності територіальних громад та організації роботи органів місцевого самоврядування. Все більше зростає роль юридичної служби органів місцевого самоврядування (далі – ЮС), оскільки вона повинна бути основною ланкою охорони прав територіальних громад, забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, попередження правопорушень у сфері муніципального управління. ЮС має забезпечити гармонійне поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів з одного боку, та баланс інтересів територіальної громади та окремих її членів з іншого.

В цих умовах важливого значення набуває створення нових, адекватних запитам часу і потребам громади, організаційних та функціональних засад діяльності ЮС. Що перебувають в стані постійного розвитку, внаслідок чого змінюються їх структура та окремі функції, а це суттєво впливає на ефективність захисту ними законних інтересів представників територіальної громади та органів місцевого самоврядування, правового забезпечення та супроводу діяльності останніх.

Практика діяльності ЮС свідчить про існування проблем в організації їх роботи, що безпосередньо впливають на якість управління місцевими справами та реалізації функцій і повноважень місцевого самоврядування в інтересах відповідних територіальних громад. До них ми відносимо проблеми: правового характеру (відсутність належної нормативно-правової бази щодо регламентації діяльності, невизначеність функціональних засад діяльності; формальна невизначеність контрольної діяльності); матеріально-фінансового характеру; соціально-психологічного характеру (висока інтенсивність праці та навантаження; високий рівень відповідальності та психологічного тиску); організаційного характеру (низький статус в структурі

виконавчих органів ради; залежність у прийнятті рішень від вищого керівництва та відсутність на них впливу; слабка комунікація з іншими структурними підрозділами та органами влади); ресурсного характеру (низький рівень кваліфікації випускників ВНЗ та професіоналізму практикуючих юристів; відсутність можливостей для навчання, підвищення кваліфікації працівників; висока плінність кадрів).

Для подолання вищенаведених проблем постає необхідність у запровадженні нових організаційно-управлінських технологій в роботі ЮС з метою розвитку та універсалізації навичок і вмінь її працівників. А також вдосконалення організації правової роботи, супроти концентрації на поточних перманентних операційних діях. Власне, загострення існуючих чи потенційних проблем в діяльності ЮС вказує на диспропорції в організації праці, внутрішній взаємодії, тобто на структуру кожної з окремих проблем. Знання про структуру таких проблем має істотний вплив на реалізацію всіх наступних управлінських дій, їх формулювання та розв'язання. Це прямо орієнтує на поле застосування стратегічного планування як досить гнучкого механізму (набору методів) для будь-якої управлінської організаційної діяльності в коротко-, середньо- та довгостроковій перспективі, зокрема в роботі ЮС. Поміж тим специфіка юридичного супроводу спонукає до вибіркового підходу в застосуванні стратегічного планування, що пов'язано зі з'ясуванням ролі, місця та можливостей використання інструментарію стратегічного планування як окремого набору аналітично-організаційних методів та алгоритмів. Існує необхідність у виробленні науково-обґрунтованих прикладних рекомендацій щодо меж та способів їх застосування.

В Методичних рекомендаціях, на основі аналізу практики діяльності ЮС органів місцевого самоврядування різних рівнів Полтавської, Тернопільської, Одеської областей, запропоновано розглядати інструменти стратегічного планування як засоби оптимізації діяльності ЮС, прописано алгоритм діяльності юрисконсультів та подано методіку організації роботи ЮС на засадах та підходах стратегічного планування в державному управлінні та місцевому самоврядуванні.

РОЗДІЛ I

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ВИКОРИСТАННЯ ІНСТРУМЕНТІВ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ ЮРИДИЧНИМИ СЛУЖБАМИ

1. Загальна характеристика діяльності юридичних служб

ЮС створюються, в першу чергу, для організації і здійснення правової роботи в інтересах територіальних громад, а також з метою юридичного супроводу діяльності ради, виконавчого комітету (апарату), інших виконавчих органів та посадових осіб. Вона може мати різний статус, організаційно-правову форму та структуру (сектор, відділ, управління, департамент). Існує багато визначень ЮС, однак всі вони характеризують її сутність з точки зору юриспруденції чи економічної теорії. Спираючись на постулати теорії державного управління, ми визначаємо ЮС в органах місцевого самоврядування, як специфічний виконавчий орган ради, що є частиною апарату управління, і який безпосередньо виконує та організовує правову роботу в цьому органі. Тобто вона не тільки сама веде визначену ділянку правової роботи, але й виступає як основний організатор стосовно ради, виконавчого комітету, інших виконавчих органів, посадових осіб та депутатів.

Про особливе місце ЮС в управлінській структурі свідчить те, що вона має безпосередньо підпорядковуватися головній посадовій особі місцевого самоврядування; утворюється безпосередньо радою; в більшості випадків ЮС є структурним підрозділом виконавчого комітету (апарату) ради; не допускається покладання на неї обов'язків, що виходять за межі її компетенції; пропозиції та зауваження ЮС є обов'язковими для розгляду. Будучи складовою частиною структури апарату управління органу місцевого самоврядування, ЮС покликана спрямовувати його діяльність в законне русло і саме з позицій закону забезпечувати захист інтересів територіальної громади.

На основі аналізу Положень про ЮС органів місцевого самоврядування різних рівнів, ми визначили її основні завдання: організація розроблення нормативно-правових актів з основних напрямів діяльності відповідних органів місцевого самоврядування, безпосередня участь у підготовці проектів цих актів з найважливіших комплексних проблем муніципального управління; захист правовими засобами законних прав та інтересів територіальних громад, органів місцевого самоврядування, а також комунального майна; здійснення контролю за відповідністю законодавству України проектів нормативних документів, що подаються на підпис головній посадовій особі місцевого самоврядування та виносяться на розгляд ради, виконавчого коміте-

ту; здійснення систематизованого юридичного обліку законодавчих та інших актів, відомчих нормативно-правових актів, підтримання їх у контрольному стані; методичне керівництво правовою роботою в системі виконавчих органів ради, пропаганда законодавства, юридична допомога підрозділам та посадовим особам органів місцевого самоврядування, депутатам місцевих рад.

ЮС характеризується як служба зі специфічними функціями, до яких відносяться правоохоронна, «президіяльна», стабілізуюча, виконавчо-розпорядча, комунікативна. Вона бере участь у виконанні як забезпечувальних, так і функцій загального керівництва. Можемо без перебільшення констатувати, що ЮС незалежно від її організаційно-правової форми є однією з найбільш важливих служб, без якої органи місцевого самоврядування не можуть ефективно функціонувати, оскільки вона покликана здійснювати контрольні і наглядові функції за діяльністю структурних підрозділів, посадових осіб і керівників щодо дотримання ними норм чинного законодавства.

Виходячи з вищенаведеного, можемо визначити основні напрями або сфери діяльності ЮС. На наш погляд, це: загально-правова, договірна, претензійно-позовна робота та участь у локальній нормотворчості. До загально-правової роботи ми відносимо:

1) аналітичне та інформаційно-довідкове забезпечення діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування з правових питань (підготовка аналітичних матеріалів, юридичних висновків з питань законодавчого регулювання, правотворчої та правозастосувальної практики в окремих сферах; інформування про зміни у чинному законодавстві України; підготовка звернень щодо офіційного роз'яснення окремих положень нормативно-правових актів; забезпечення обліку та зберігання текстів законодавчих актів, підтримка їх у контрольному стані, у т. ч. з використанням відповідних комп'ютерних програм);

2) профілактику правопорушень та забезпечення законності у сфері муніципального управління (перевірка законності локальних документів; візування документів правового характеру; засвідчення відповідності проєктів рішень та розпоряджень органів та посадових осіб місцевого самоврядування Конституції та Законам України, іншим нормативно-правовим актам; здійснення контролю за дотриманням чинного законодавства органами та посадовими особами місцевого самоврядування, комунальними підприємствами, установами та організаціями, у тому числі шляхом проведення перевірок; внесення пропозицій про проведення службових розслідувань та притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, службових осіб комунальних підприємств, установ та організацій, які, внаслідок невиконання або неналежного виконання своїх службових обов'язків, завдають шкоду інтересам територіальної громади; внесення пропозицій про скасування актів органів та посадових осіб місце-

вого самоврядування, які не відповідають чинному законодавству України, компетенції відповідних органів та завдають шкоду інтересам територіальної громади);

3) забезпечення взаємодії з правоохоронними органами (підготовка звернень до прокуратури, інших правоохоронних та контрольних органів про здійснення перевірок дотримання чинного законодавства України фізичними та юридичними особами; розгляд окремих ухвал судів, актів прокурорського реагування, подань правоохоронних та контрольних органів, підготовка пропозицій про їх виконання; внесення пропозицій щодо сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, органів внутрішніх справ та адвокатури в межах юрисдикції органу місцевого самоврядування; внесення пропозицій щодо протидії корупції; участь у розгляді питань під час та за результатами перевірок діяльності відповідної ради та її виконавчих органів з боку правоохоронних, контрольних органів);

4) забезпечення взаємодії з фізичними та юридичними особами, органами державної влади (надання юридичної допомоги вказаним суб'єктам у питаннях взаємодії з органами та посадовими особами місцевого самоврядування; розгляд їх звернень з правових питань);

5) методичну роботу та сприяння підвищенню рівня правової культури посадових осіб місцевого самоврядування (надання консультацій з правових питань; аналіз інформації про діяльність ЮС, юрисконсультів виконавчих органів ради, комунальних підприємств, установ та організацій; здійснення методичного керівництва їх діяльністю; роз'яснення їм правозастосувальної практики в окремих питаннях; забезпечення проведення, спільно з іншими органами, заходів спрямованих на підвищення правових знань посадових осіб, працівників підприємств, установ, організацій комунальної власності територіальної громади, правової освіти депутатів ради, населення; взаємодія з вищими навчальними закладами, науковими установами та іншими спеціалізованими організаціями з правових питань).

Під договірною роботою ми розуміємо правову діяльність, яка об'єднує весь комплекс заходів пов'язаних з укладанням і виконанням договорів. Вона включає: підготовку проектів договорів та угод, які укладаються від імені органів місцевого самоврядування; проведення правової експертизи та підготовку висновків щодо відповідності проектів договорів та угод чинному законодавству України, інтересам територіальної громади та правилам юридичної техніки; участь у контролі виконання договорів та угод; внесення пропозицій про розірвання договорів та угод, які не виконуються або неналежно виконуються іншими сторонами та завдають шкоду інтересам територіальної громади.

На наш погляд, доцільним є розподіл договірної роботи на два управлінські етапи: діяльність в ході укладання договорів та діяльність в ході їх виконання. Типовими стадіями на цих етапах виступають: 1. підготовка до

укладення договору, яка включає в себе переддоговірні контакти, розробку основних умов, підготовку бланків договірної документації; 2. оцінка підстав укладення договору, тобто кінцевої мети, що пояснює виникнення зобов'язань; 3. оформлення договірних відносин – робота над проектами договорів, у тому числі їх юридичний контроль і візування, врегульовуються розбіжності в проектах, конкретизується зміст укладених договорів; 4. доведення змісту договору до виконавців шляхом ознайомлення їх з текстами договорів, передачі їм необхідних виписок або копій; 5. контроль за виконанням договорів – управлінська діяльність, спеціально спрямована на підтримку відповідності роботи органів та посадових осіб завданням встановленим у договорах; 6. аналіз і оцінка результатів виконання договорів шляхом порівняння передбачених показників з фактично досягнутими.

Претензійно-позовна робота – це сукупність дій ЮС, її структурних підрозділів і працівників щодо пред'явлення і розгляду претензій та позовів, з метою забезпечення прав та інтересів органів місцевого самоврядування, членів територіальної громади. Шляхом висування та розгляду претензій і позовів ЮС не тільки захищає законні права органу місцевого самоврядування, але й вимагає відновлення порушеного права, захисту майнових і моральних інтересів територіальної громади. Практика засвідчує, що така робота є доволі трудомісткою та займає найбільшу частину робочого часу працівників ЮС. Зазвичай вона включає в себе низку заходів: підготовка, одержання та складання документів, необхідних для пред'явлення і розгляду претензій і позовів; пред'явлення та розгляд претензій, позовів; підготовка відповідей (відзивів), інших заяв на претензії та позови, що пред'явлені до органу місцевого самоврядування; захист прав органу місцевого самоврядування та територіальної громади (її членів) при розгляді спорів в судовому порядку; здійснення організаційно-технічних заходів (реєстрація, облік, зберігання та відправка претензійно-позовних матеріалів); забезпечення контролю за претензійно-позовним провадженням; розгляд, аналіз, узагальнення результатів претензійно-позовної роботи; підготовка висновків, пропозицій щодо її поліпшення.

Ми визначаємо локальну нормотворчість як процес регулювання муніципальних відносин за допомогою створення та реалізації актів територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Цей процес складається з трьох основних етапів: 1) підготовка проекту акта (попередня стадія); 2) обговорення і прийняття акта (основна стадія); 3) введення в дію акта (вирішальна стадія). На наш погляд, доцільною є класифікація актів місцевого самоврядування: 1. статути територіальних громад; 2. рішення прийняті на місцевих референдумах; 3. регламенти місцевих рад; 4. рішення місцевих рад; 5. розпорядження головної посадової особи територіальної громади; 6. рішення виконавчих комітетів місцевих рад; 7. різноманітні види адміністративних договорів (наприклад про розмежування повноважень,

предметів відання); 8. акти колегіальних органів в структурі органу місцевого самоврядування; 9. акти виконавчих органів місцевих рад. Ступінь участі ЮС при розробці певного виду акту та на кожному з етапів буде різною.

Ми виділяємо такі функції з питань нормотворчої діяльності: I. у галузі її організації: аналіз правозастосовної практики в системі муніципального управління, а також пропозицій, що надходять, про вдосконалення нормативного регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, подання узагальнених матеріалів з цих питань; розробка перспективних і поточних планів нормотворчої діяльності, контроль за їх виконанням; здійснення авторського супроводу актів, що підготовлені ЮС; підготовка довідок і висновків з правових проблем діяльності органів місцевого самоврядування; здійснення організаційно-методичного забезпечення нормотворчої роботи. II. у галузі контролю за законністю в нормотворчій діяльності: участь у розробці та здійсненні заходів, спрямованих на забезпечення додержання вимог чинного законодавства у діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування; перевірка відповідності законодавству проектів актів, що розробляються відповідними органами місцевого самоврядування; вжиття заходів до скасування чи зміни актів, що суперечать законодавству; ведення обліку проектів актів, що завізовані та розглянуті в порядку попередньої консультації; підготовка аналітичних матеріалів про виявлені недоліки з пропозиціями щодо вдосконалення локальної нормотворчості.

Ефективна організація роботи ЮС неможлива без її планування. Практика засвідчує, що де робота ЮС не планується, проведені нею заходи нерідко випадкові, несистемні, їх ефективність низька. За таких обставин основу діяльності ЮС становлять поточні справи, внаслідок чого багато з покладених на неї функцій і завдань не виконується, а всі можливі для поліпшення роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування правові засоби не використовуються. Слід зазначити, що єдиної системи і методики планування правової роботи в муніципальному управлінні дотепер немає. Як правило, плани складаються поточні і перспективні, можуть бути місячними, кварталними, піврічними і річними. Питання строку планування визначаються ЮС самостійно. На наш погляд, основними вимогами до планування роботи ЮС мають бути: систематичність; комплексність; конкретність, повнота і чіткість формулювань; наявність індикаторів виконання планів; взаємозв'язок перспективного і поточного планування з майбутнім і попереднім плануванням; зв'язок з конкретними обставинами, загальними планами розвитку територіальних громад, планами інших органів та посадових осіб; визначення засобів контролю та відповідальних за виконання планових завдань.

2. Зміст стратегічного планування та його інструментів

У поєднанні перелічених практик, закріплених завдань, пріоритетів та цілей залишається відкритим питання досягнення їх збалансованого забезпечення в сучасному оточенні, пошуку комбінацій методів аналізу зовнішніх та внутрішніх ситуацій щодо суб'єкту цього забезпечення та планування в таких умовах діяльності ЮС як функціонально-галузевої категорії. За пропонуваного проблемного спектру, на нашу думку, найповнішим механізмом організації такої діяльності є стратегічне планування, що як і сама практика юридичного супроводу характеризується ступеневістю та універсальністю щодо вирішення виникаючих проблем у перспективі.

Стратегічне планування – це систематичний процес, за допомогою якого суб'єкти управління прогнозують і планують свою майбутню діяльність. Для діяльності ЮС, суб'єкти – це, в першу чергу, їх керівники чи вповноважені посадові особи. Результатом такого процесу стає документ, який спрямовує на досягнення поставлених цілей. Стратегічне планування не заміняє інші види планування, а, навпаки, доповнює їх. Воно покликане допомогти у виявленні центральних проблем, що стоять перед громадою та органом місцевого самоврядування на шляху до майбутнього. Практично, стратегічне планування – це процес постійного прийняття та коригування управлінського рішення у часі. Сутність стратегічного планування полягає в тому, що його слід розуміти як процес: націлений на розробку та впровадження стратегії розвитку середовища, у якому перебуває об'єкт; спрямований в майбутнє, що визначає цілі та напрями розвитку, методи і способи досягнення цих цілей; що програмує майбутні події, рівень; циклічний і містить в собі аналіз, коригування реалізації стратегічного плану на етапах його втілення. До характерних рис якого належить: спрямованість в середньострокову та довгострокову перспективу; орієнтація на досягнення визначальних для даної системи цілей; органічний взаємозв'язок намічених цілей з обсягом і структурою ресурсів, необхідних для їх досягнення (як наявних, так і створених у перспективі); врахування впливу різноманітних умов та факторів, які визначають стан об'єкта планування.

Для того, аби сповна оцінити стратегічне планування, треба зрозуміти, що це, водночас, і процес, і продукт. Процес передбачає систематичний аналіз організації та її середовища тими, хто має інтерес до її успіху у майбутньому. Продукт – це документ, в якому детально викладені заходи, необхідні для досягнення майбутніх цілей, на основі інформації, отриманої під час процесу планування. Стратегічне планування збільшує вірогідність того, що суб'єкти управління зрозуміють, що на них чекає у майбутньому і будуть до цього готові, замість того, щоб постійно реагувати на події лише тоді, коли вони трапляються. Тобто, стратегічне планування спонукає до постановки

цілей і досягнення консенсусу навколо цих цілей, що збільшує вірогідність їх досягнення. Процес досягнення консенсусу є надзвичайно важливим для стратегічного планування. Це обумовлено тим, що ресурси обмежені, і за них йде серйозне змагання, а тому орієнтується на оптимальне використання потенціалу громади чи органу місцевого самоврядування.

Стратегічне планування вимагає послідовного руху – починається з визначення проблеми і оцінки можливостей, розгляду альтернативних рішень і завершується втіленням рішень на практиці та оцінкою одержаних результатів. Власне, здійснення стратегічного планування безпосередньо пов'язане з організацією конкретних дій безпосередніми виконавцями. Тобто, за суттю, процес стратегічного планування варіюється залежно від результатуючого мислення “творців”.

Хоча не існує універсальної загальноприйнятої методики стратегічного планування, процес аналізу та прийняття рішень досить передбачуваний та структурований. Процес переважно зводиться до етапів: 1) організація; 2) вивчення середовища; 3) визначення критичних питань та розробка стратегічного бачення; 4) аналіз SWOT: сильні та слабкі сторони, загрози та можливості; 5) встановлення стратегічних і оперативних цілей та завдань – плани дій; 6) об'єднання матеріалів – стратегічний план; 7) виконання стратегічного плану; 8) моніторинг виконання та коригування плану. Усі етапи процесу стратегічного планування є важливими. Однак, вирішальним задля досягнення успіху є організація процесу, оскільки процес який від самого початку організовано неналежним чином виконувати на наступних етапах буде набагато складніше чи, взагалі, не досягне жодного позитивного результату. Тому ініціатори й учасники процесу переосмислюють зроблене декілька разів, перш ніж остаточно ухвалюють рішення – процес не завжди починається спочатку. Переважно ЮС виявляють або якийсь свій новий обов'язок, або якусь складну проблему, що і змушує їх вдатися до стратегічного планування. Коли ЮС вже зайнялась цим, то дуже ймовірно, що вона повернеться назад і почне спочатку – а саме, з визначення своєї місії (мети існування). До того ж, впровадження, зазвичай, починається перед тим, як усе планування завершено. Як тільки корисні дії визначено, їх треба виконувати, якщо тільки ці дії не ставлять під загрозу якісь майбутні дії, що теж можуть виявитися потрібними. Послідовність кроків, при цьому, залишається незмінною. Але впровадження не чекає і не має чекати поки всі перші кроки будуть повністю завершені. Це тісно пов'язано з закономірностями стратегічного планування в державному управлінні та місцевому самоврядуванні, обумовленими заостренням суспільнозначимих проблем та негативними рисами самої системи управління.

Особливістю стратегічного планування є велика увага до зовнішнього і внутрішнього середовища. У поєднанні з увагою до офіційних обов'язків і місії, аналіз зовнішнього і внутрішнього середовища пропонує ЮС чітке уяв-

лення про її теперішнє становище і стає основою для визначення проблем та розроблення обґрунтованих дій з їх подолання. Основним інструментом необхідним для проведення такого аналізу, є передусім SWOT-аналіз, що представляє собою стратегічний баланс. SWOT – метод аналізу в стратегічному плануванні, що полягає в розділенні чинників і явищ на чотири категорії: Strengths (Сильні сторони), Weaknesses (Слабкі сторони), Opportunities (Можливості) і Threats (Загрози). Цей метод аналізу був заснований на озвучуванні і структуризації знань про поточну ситуацію і тенденцій. Це творчий, аналітичний метод визначення сильних сторін, слабких сторін, можливостей і загроз для об'єкту управління, управляючої системи чи системи управління в цілому. Він є одним з найбільш дієвих інструментів, що ЮС може застосувати для самовдосконалення. Коли ми говоримо про сильні і слабкі сторони, ми аналізуємо позитивні і негативні внутрішні характеристики об'єкту аналізу. Коли ми говоримо про можливості і загрози, ми аналізуємо позитивні і негативні характеристики зовнішнього для об'єкту середовища. В аналізі сильних сторін нас будуть цікавити такі речі: які є переваги об'єкту аналізу, що ЮС робить добре, у чому її сприймають позитивно інші суб'єкти управління? В аналізі слабких сторін нас буде цікавити, що можна вдосконалити, що є поганого, чого треба позбутися? В аналізі можливостей ми будемо розглядати сприятливі для об'єкту аналізу можливості або тенденції, які ЮС може використати на своє благо. Нарешті, в аналізі загроз ми будемо розглядати основні зовнішні перешкоди для успіху органу місцевого самоврядування. Формування стратегічного балансу – це певне поєднання негативно та позитивно впливаючих на діяльність факторів (загроз і можливостей), що об'єктивно існують у зовнішньому оточенні та суб'єктивно оцінені, відносно сильних та слабких сторін у функціонуванні об'єкту аналізу. До того ж, найбільші загрози виникають тоді, коли негативний розвиток ситуації в середовищі накладається на слабкі сторони ЮС; можливості – це ситуації в зовнішньому середовищі, позитивний процес чи явище, при яких існує змога проявити свої сильні сторони. Потрібно своєчасно виявляти загрози з метою запобігання кризі, а знання про потенційні можливості дає змогу заздалегідь підготуватися до найбільш ефективного їх використання. Рівень успіху, за таких передумов безпосередньо залежить від якості проведеного SWOT-аналізу.

Простежити співвідношення факторів зовнішнього та внутрішнього середовища, що трактується в категоріях SWOT-аналізу, можна за допомогою матриці (Таб.1).

На перетинах окремих складових груп факторів формуються поля, для яких характерні окреме поєднання, що треба враховувати надалі в ході розробки комплексу заходів (дій) певного типу: поле СМ – потребує дій підтримки та розвитку сильних сторін об'єкта аналізу в напрямку реалізації шансів зовнішнього оточення; поле СіЗ – передбачення дій використання

Матриця зваження прийнятності рішень

Середовище	Зовнішнє (зовнішні фактори)		
	Сторони	Можливості	Загрози/Обмеження
Внутрішнє (внутрішні фактори)	Сильні	Можливість успішного використання (СМ)	Обережний розгляд (СІЗ)
	Слабкі	Обережний розгляд (СЛМ)	Можливість невдачі (СЛЗ)

сильних сторін об'єкта з метою пом'якшення (усунення) загроз; поле СЛМ – розробка заходів подолання слабкостей об'єкту за рахунок можливостей, що їх надає зовнішнє середовище; поле СЛЗ – іноді називають “кризовим полем”, тому що тут поєднуються загрози середовища зі слабкістю об'єкта. З огляду на це існує нагальна потреба розробки комплексу заходів як подолання загроз, так і усунення слабкості об'єкта аналізу, що завжди є важким завданням. Треба мати на увазі, що фактори, які формують окремі складові SWOT-аналізу, можуть мати різні часові характеристики впливу, тому доцільно виконувати їх ранжування на коротко- та довгострокові дії. Дії, що обумовлюються цілями та/або проблемами мають ту ж особливість як і поставлені цілі, а тому вимагають додержання фіксованих критеріїв здійсненності. У міжнародній практиці побудова чітких цілей фіксується як пріоритет, що змістовно визначає ймовірність їх реалізації. Тому за їх побудови використовують універсальний підхід SMART-goals. Він визначає вимоги до формулювання цілей: конкретність (specific), вимірюваність (measurable), узгодженість (agreed-upon), досяжність (realistic), визначеність у часі (timed). Якість проведеного аналізу забезпечує достовірність побудованих очікувань на його основі. Так, що в просторовому застосуванні визначається конкретна процесуальна послідовність дій, спрямованих на досягнення балансу між компонентами.

Таким чином, перевагами стратегічного планування є: передбачливість щодо можливої реакції та настання конкретної ситуації в майбутньому; концентрація саме на конкретних, а не загальних цілях (через визначення чітких меж проблемного поля); наявність спільної стратегії у контексті розвитку громади; комплексність; довготерміновість та універсальність в підходах незалежно від сфери застосування в діяльності ЮС. Тому, звертаючись до стратегічного планування в контексті діяльності ЮС, та з метою концентрації зусиль щодо її оптимізації, наголошуємо на виборі окремих, розглянутих вище, інструментів аналізу, що за змістом є критеріальними на противагу сучасній ситуативній кон'юнктурі в сфері організації правової роботи в місцевому самоврядуванні. Пропонуємо створити умовні межі дії-протидії щодо тої чи іншої ситуації з наступним об'єктивним обґрунтуванням порядку реакції на неї відповідальною особою. Що матиме наслід-

ком вибудовування процедурного захисту виконавця-юрисконсульта від стороннього впливу; полегшення можливості оцінки діяльності як окремого юрисконсульта так і ЮС в цілому. Крім того з'являється можливість диференційованого підходу до нетипових проблем. Вищенаведене формує підґрунтя до прикладної побудови алгоритму організації діяльності ЮС на основі інструментів стратегічного планування.

РОЗДІЛ II

МЕТОДИКА ОРГАНІЗАЦІЇ РОБОТИ ЮРИДИЧНИХ СЛУЖБ З ВИКОРИСТАННЯМ ІНСТРУМЕНТІВ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ

За наслідками проведеного нами дослідження було встановлено ряд особливостей, що впливають на формування операційного поля для застосування інструментів стратегічного планування в організації роботи ЮС. Як правило, на рівні громад базового рівня, структурні органи, що забезпечують юридичний супровід – це невеликі або малі організаційні структури, аж до покладання цієї діяльності на одну вповноважену посадову особу місцевого самоврядування. При цьому висуваються досить низькі вимоги до кваліфікаційного рівня, що стосуються скоріше формальних ознак придатності до такого виду робіт ніж наявності практичних навичок та вмінь кандидата. Поміж тим існує висока міра відповідальності за вчинення тих чи інших дій юрисконсультів, а також сильними є впливи різного походження (від політичних, господарсько-економічних, соціальних до суто технічних), на обґрунтування та прийняття остаточних рішень та їх юридичний супровід. Звідси, крім поділу діяльності ЮС за чотирма напрямками (претензійно-позовна; договірна; загальноправова; локальна нормотворчість) при запровадженні будь-якого нового механізму прийняття рішень визначне місце займає доступність та рівень технічної складності пропонованих алгоритмів для безпосередніх користувачів (юрисконсультів), швидкість їх застосування. Таким чином, посилаючись на наведену в попередньому розділі загальну характеристику змісту діяльності, її градацію та типову структуру функцій і повноважень ЮС у поєднанні з засадами стратегічного планування в державному управлінні пропонуємо авторський погляд на можливості досягнення вищого рівня продуктивності такої діяльності через такі базові інструменти як: SWOT-аналіз з наголосом на точності визначення зовнішніх чинників впливу на прийняття рішень, матриця стратегічного балансу як основа та SMART-goals підходу в якості оціночної категорії. Задля швидкості та зручності обґрунтування рішень пропонуємо застосовувати подвійний причинно-наслідковий (аналітичний) ланцюг, про що мова піде далі.

В загальному, пропонуємо будувати роботу наступним чином:

1. Ініціювання використання інструментів стратегічного планування. Узгодження процедури використання інструментів стратегічного планування з керівництвом;
2. Визначення своїх офіційних повноважень та обов'язків;
3. Місія та цінності організаційної структури. Проектування на свої повноваження і обов'язки місію та цінності організаційної структури в якій перебуває вповноважена посадова особа чи діє ЮС;

4. Аналіз зовнішнього та внутрішнього середовища, щоб виявити переваги, вади, можливості й загрози;
5. Прийняття рішень щодо розгляду проблеми. Визначення параметрів прийняття рішення та вибору стратегії поведінки щодо проблемної ситуації в забезпеченні юридичного супроводу;
6. Вибір дій для розв'язання проблеми та наступної оцінки ефективності отриманого результату і діяльності ЮС в цілому.

Крок 1: Ініціювати й узгодити процедуру використання інструментів стратегічного планування з керівництвом. Він визначається досягненням згоди в середині ЮС чи між вповноваженою посадовою особою з головою керівного органу щодо загального порядку та процесу стратегічного планування, його основних етапів. Процес узгодження включає чітке структурування дій, звітності та наявності дієвого контролю за ними. Усі чинники, які ставлять ті чи інші обмеження для цього процесу, потрібно чітко визначити. Оскільки крім досягнення початкової згоди щодо процесу стратегічного планування необхідне отримання повної узгодженості дій на найвищому рівні (головна посадова особа територіальної громади) – дієве стратегічне планування має ініціюватися на найвищому рівні в системі компетенції вповноваженого органу чи особи.

Крок 2: Визначення своїх офіційних повноважень та обов'язків. Пов'язаний з вивченням та аналізом компетенцій, тобто з визначенням законодавчих можливостей ініціатора. Зазвичай, це існуючі встановлені відповідними нормативними актами компетенції, які обмежують сферу повноважень. Вони мають фундаментальне значення для ухвалення стратегічних рішень і тому необхідно періодично робити ревізію прав й повноважень ЮС або юрисконсульта.

Крок 3: Спроекувати на свої повноваження і обов'язки місію та цінності організаційної структури в якій перебуває вповноважена посадова особа чи діє ЮС. Відповідно до задекларованих, у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”, статутах територіальних громад, стратегічних планах розвитку відповідних територій чи подібних нормативних документах, засад ЮС має визначити власну місію (мету) існування в умовах функціонування вищої ієрархічної структури (виконкому, апарату ради). Тобто уточнюється причина існування ЮС чи потреби виконувати покладені повноваження. Це означає, що існують деякі визначені соціальні або політичні потреби, що конкретний орган місцевого самоврядування намагається задовольнити. У світлі цього правила ЮС завжди потрібно розглядати як засіб досягнення якоїсь цілі, а не як ціль у собі або для себе. Для інституцій муніципального управління часто нелегка справа досить точно визначити, що

вони роблять і що повинні робити. Така цільова невизначеність іноді буває зручною: розмиті цілі не можна досягти, але ж ніхто не доведе, що їх не було взагалі. Визначення місії – це більше, ніж просто виправдання існування ЮС. Якщо чітко сформулювати мету, то цим можна запобігти різноманітним конфліктам і допомогти спрямувати дискусії та діяльність у правильне русло. Мета окреслює ті сфери, в яких ЮС шукатиме партнерів або матиме конкурентів і супротивників, а також визначає майбутній напрям її розвитку (принаймні, в широкому розумінні). Навіть більше, важлива і соціально-виправдана місія стає джерелом натхнення для головних зацікавлених дійових осіб (учасників процесу реалізації юридичного супроводу) – особливо працівників таких структурних одиниць чи, власне, самого ініціатора і виконавця, який забезпечує юридичний супровід.

Крок 4: Проаналізувати зовнішнє та внутрішнє середовище ЮС, щоб виявити переваги, вади, можливості й загрози. Аналіз зовнішнього середовища – це дослідження загальноекономічних, соціальних й політичних умов; стратегічних вимірів глобальних, соціальних, технологічних змін, договірних відносин й зв'язків з різними установами в певному середовищі – все, що визначає ступінь складності й невизначеності. ЮС існують у середовищі, у якому присутні як можливості, так і загрози. Особливістю муніципального управління є те, що органи місцевого самоврядування скоріше є реактивними, ніж проактивними. Їх діяльність часто підштовхується загрозами, на відміну від приватних організацій, які прагнуть використовувати можливості. Планування визначає, як протистояти загрозам існування органів місцевого самоврядування, реалізації їх місії і як використати можливості подальшого розвитку. Це означає, що ЮС має використовувати всю наявну інформацію.

Саме на цьому кроці розпочинається технічне використання інструментів стратегічного планування. Відповідно до обумовлених вище умов та результатів практичних досліджень по кожній зі сфер можливого впливу, а саме: політичній, соціальній, економічній та технічній (інфраструктурній), складаємо перехресну таблицю по видах діяльності ЮС (Таб.2).

Зміст роботи з таблицею полягає у встановленні на основі існуючої практики організації правової роботи рівня взаємопроникнення та впливу одного виду діяльності на інший. І на цій основі вибудувати якомога повніший перелік можливостей та загроз в цій сфері для конкретної реалізації виду діяльності, що розглядається:

1. Заповнюємо по черзі клітинки від 1 по 12. По кожній категорії (вертикаль – горизонталь: ПП; Д; ЗП; ЛН). За наслідками вже здійсненої діяльності визначаємо взаємозв'язок, описуємо його залежно від рівня впливу як позитивний чи негативний. Позитивний вказує на можливості, що з'являються внаслідок повторення таких дій, негативний – навпаки, виявляє загрози, що постають у здійсненні тих самих

Типові практичні ситуації здійснення діяльності ЮС по сферах

Сфера (соціальна, політична, економічна, технічна)		Можливості (позитивні впливи)			
		Претензійно- позовна (ПП)	Договірна (Д)	Загально- правова (ЗП)	Локальна норм-сть (ЛН)
		1...2...3...	1...2...3...	1...2...3...	1...2...3...
Загрози (негативні впливи)	Претензійно-позовна (ПП)	13 (типова проблема у сфері)	4 (можливості)	5 (можливості)	6 (можливості)
	Договірна (Д)	1 (загрози)	14 (типова проблема у сфері)	9 (можливості)	10 (можливості)
	Загальноправова (ЗП)	2 (загрози)	7 (загрози)	15 (типова проблема у сфері)	12 (можливості)
	Локальна норм-сть (ЛН)	3 (загрози)	8 (загрози)	11 (загрози)	16 (типова проблема у сфері)

Сфера	Можливості	Загрози
Політична	Зміна політики, рішень, нормативних актів, а також зміна очікувань і вимог груп інтересів (громадян, підприємців та інших).	
Економічна	Фактори розвитку і стану господарства, зміна показників, часток бюджетування та інших елементів економічної діяльності.	
Соціальна	Демографічні, ціннісні, поведінкові, моральні і подібні зміни.	
Технічна	Зміни технологій, джерел інформації, інформаційних потоків, швидкості поширення інформації та подібне.	

дій. Можливості виписуються з клітинок у верхній половині таблиці, загрози в нижній.

- Заповнюємо клітинки від 13 до 16. За сумою встановлених можливостей і загроз визначаємо загальну типову проблему, відносно якої вони з'явилися. Технічно – це наслідок опису перетинів загроз і можливостей по вертикалі і горизонталі. Її словесний вираз формулюється якомога конкретніше і чітко, без двозначних тлумачень.
- Формулюємо загальну типову проблему у сфері за сумою діагоналі (клітинки 13-16). Зводимо до єдиного виразу або ж, якщо таке не вдається, до переліку проблем по чергово (через “кому”).

Звідси, проводимо наступне поєднання проблем до чітко окресленої сукупної проблеми за видами діяльності по всіх сферах (Таб.3).

Таблиця 3

Типові практичні проблеми здійснення діяльності ЮС

Політична сфера		ПП	Д	ЗП	ЛН	Економічна сфера	
		(типова проблема у сфері)	(типова проблема у сфері)	(типова проблема у сфері)	(типова проблема у сфері)		
ПП	(типова проблема у сфері)	13 (типова проблема у виді)	4 (взаємний вплив проблем)	5 (взаємний вплив проблем)	6 (взаємний вплив проблем)	(типова проблема у сфері)	ПП
Д	(типова проблема у сфері)	1 (взаємний вплив проблем)	14 (типова проблема у виді)	9 (взаємний вплив проблем)	10 (взаємний вплив проблем)	(типова проблема у сфері)	Д
ЗП	(типова проблема у сфері)	2 (взаємний вплив проблем)	7 (взаємний вплив проблем)	15 (типова проблема у виді)	12 (взаємний вплив проблем)	(типова проблема у сфері)	ЗП
ЛН	(типова проблема у сфері)	3 (взаємний вплив проблем)	8 (взаємний вплив проблем)	11 (взаємний вплив проблем)	16 (типова проблема у виді)	(типова проблема у сфері)	ЛН
Технічна сфера		(типова проблема у сфері)	(типова проблема у сфері)	(типова проблема у сфері)	(типова проблема у сфері)	Соціальна сфера	
		ПП	Д	ЗП	ЛН		

Порядок розгляду при цьому залишається подібним до заповнення попередньої таблиці:

1. Заповнюємо по черзі клітинки від 1 по 12. За наслідками вже виявлених типових проблем у сфері (проблемних ситуацій), що притаманні кожному з видів діяльності ЮС, визначаємо взаємозв'язок і описуємо його.
2. Заповнюємо клітинки від 13 до 16. За сумою встановлених взаємозв'язків по вертикалі і горизонталі визначаємо типову проблему у видах діяльності ЮС (проблему як таку). Технічно – це наслідок поєднання описів типових проблем у сферах по видах діяльності ЮС на їх перетинах. Її словесний вираз формулюється якомога конкретніше і чітко, без двозначних тлумачень. Але він може передбачати і вказівки на межі тої чи іншої проблеми.
3. Формулюємо загальну типову проблему для діяльності ЮС за сумою діагоналі (клітинки 13-16). Зводимо до єдиного виразу або ж, якщо

таке не вдається, до переліку проблем почергово. Фактично – це умовні рамки поля здійснення ЮС своєї діяльності.

Таким чином, крім загального поля діяльності (загальна типова проблема для ЮС) закріплюємо для кожного виду діяльності основну проблему для здійснення ЮС (сума всіх типових проблем по сферах на перетині) та визначаємо і остаточно уточнюємо потенційні можливості та загрози, що виникнуть внаслідок реалізації юридичного супроводу в її полі. Формуємо перелік: 1) типових проблем по видах; 2) загроз і можливостей для кожного виду діяльності (Таб.4; Таб.5).

Таблиця 4

Перелік типових проблем для видів діяльності ЮС

Вид діяльності	Типова проблема у виді діяльності
Загальна діяльність ЮС (поле діяльності)	
Претензійно-позовна (ПП)	
Договірна (Д)	
Загальноправова (ЗП)	
Локальна норм-сть (ЛН)	

Таблиця 5

Перелік загроз і можливостей для видів діяльності ЮС

Вид діяльності (ПП; Д; ЗП; ЛН) та його загальна типова проблема		
Сфера	Можливості	Загрози
Політична		
Економічна		
Соціальна		
Технічна		

Наступним етапом встановлюємо сильні і слабкі сторони забезпечення юридичного супроводу та його організаційної структури: переваги і недоліки в роботі ЮС чи окремого юрисконсульта, всієї структури виконкому / апарату ради (Таб.6)

Сильні і слабкі сторони – це внутрішні об’єктивні спроможності ЮС повноцінно виконувати покладені на неї обов’язки, прояви яких повністю залежать від неї самої, її побудови та внутрішніх механізмів взаємодії.

Крок 5: Визначити параметри прийняття рішення та вибору стратегії поведінки щодо проблемної ситуації в забезпеченні юридичного супроводу. В першу чергу, ми звертаємо увагу на загальну типову проблему для діяльності ЮС виділену в попередньому кроці. Співставляємо з конкретною ситуацією, що виникла і визначаємось щодо її належності до рамок цієї проблеми. Якщо зовнішня ситуація не стосується проблемного поля діяльності ЮС, то вона відхиляється чи переадресовується до іншого структурного під-

Сильні і слабкі сторони в діяльності ЮС

№ з/п	Сторони	Сильні	Слабкі
1	Внутрішня нормативна база		
2	Структура управляючої системи	Здатність використати для впливу на слабкі сторони, використовуючи існуючі та потенційні можливості внутрішнього і зовнішнього характеру	
3	Кадрове забезпечення		
4	Система планування		
5	Досвід оптимізації діяльності		
6	Матеріально-технічне забезпечення		
7	Придатність обліку (наявність певних показників діяльності)		
8	Система зв'язку і комунікації		
9	Система внутрішнього контролю і аудиту		

розділу. Якщо відповідає вимогам рамок загальної проблеми – погоджуємось на її розгляд і визначаємо до якого саме виду діяльності вона належить. Для вибору рішення щодо конкретної зовнішньої проблеми використовуємо матрицю зваження рішень (Таб.7).

Таблиця 7

Матриця зваження прийнятності рішень

Середовище	Зовнішнє (зовнішні фактори)		
	Сторони	Можливості	Загрози/Обмеження
Внутрішнє (внутрішні фактори)	Сильні	Можливість досягнення успішного результату (СМ)	Обережний розгляд (СіЗ)
	Слабкі	Обережний розгляд (СлМ)	Можливість невдачі (СлЗ)

З метою визначення конкретної потреби вчиняти певні дії здійснюємо наступне:

1. Відповідно до визначеного виду діяльності, звертаємось до типової проблеми у виді діяльності (ПП; Д; ЗП; ЛН). Беремо її за середнє значення можливих конкретних проблем (причина зовнішніх ситуацій), що виникають. Тобто підкреслюємо її нейтральний (рівноважний) статус за якого виявлені ЮС можливості та загрози можуть впливати рівнозначно на хід діяльності у цьому напрямі.
2. Оцінюємо наскільки зовнішня проблема (причина проблемної ситуації) несе в собі параметри, що є гіршими чи кращими ніж параметри

типової проблеми – робимо висновок про можливість настання успіху/невдачі її розв’язання. При кращих параметрах переносимо увагу на перетини у СМ і СЛМ в матриці зваження прийняття рішень. При гірших – аналізуємо перетини СіЗ і СЛЗ. Порівнюємо наявні сильні і слабкі сторони з характером проблеми.

3. У полі СМ: сильні сторони посилюють позитивні параметри вирішення проблеми – зупиняємось і беремо проблему до розгляду.
4. У полі СЛЗ: слабкі сторони лише загострюють проблему – зупиняємось і знімаємо проблему з розгляду.
5. У полі СЛМ і СіЗ: сильні сторони потенційно притуплюють гостроту негативних характеристик проблеми (СіЗ) чи слабкі сторони гальмують прояви позитивних симптомів – переходимо до детального розгляду проблеми через розкладання типової проблеми на попередньо встановлені можливості та загрози по сферах і їх порівнянні до відповідних сильних чи слабких сторін. Якщо в результаті такого розгляду ймовірність настання позитивного результату вища – беремо проблему до подальшого розгляду, якщо ні – не розглядаємо.

Крок 6: Вибір конкретних дій щодо розв’язання проблеми та наступної оцінки ефективності отриманого результату і діяльності ЮС в цілому. Порівнюються можливі альтернативні дії щодо розв’язання конкретної зовнішньої проблеми. При проведенні такого порівняння пропонуємо виділяти альтернативи поведінки за кращих чи гірших умов з наступним складанням переліку конкретних дій необхідних для досягнення бажаного результату на основі SMART-goals підходу. У цьому випадку, найпридатнішою для використання, на нашу думку, буде зваження можливих конкретних дій у формі оціночної таблиці результативності діяльності ЮС (Таб.8).

Таблиця 8

Таблиця результативності діяльності ЮС

№ з/п	Дії юридичної служби (оцінка юриста)	Критерії					“вигоди-витрати” очікувані
		продукту (оцінка)		Результату (рівень)		Ефекту (вплив на загальну ситуацію) узгодженість: кількість-якість-факт-час	
		факт	кількість	якість	час		
1							
2							
3							
...							

За результатами такого розгляду остаточно визначається щодо можливості розв'язання проблеми і встановлює найбільш прийнятні дії для досягнення бажаного результату. В підсумку реалізації обраної стратегії поведінки в порядку звітності порівнює отриманий результат, його вартісний чи потенційно вартісний вимір у координатах “вигоди-витрати” через співставлення очікуваного і фактичного по завершенню процесу виконання (Таб.9).

Таблиця 9

Оціночна таблиця діяльності ЮС

“вигоди-витрати”	
очікувані	фактичні

Як наслідок порівняння, визначаємо рівень адекватності отриманого та наступну необхідність перегляду самих критеріїв оцінки за шостим кроком, а у випадку істотних відхилень в реалізації обраних рішень і явну потенційну нездатність альтернативних рішень досягти бажаного результату потребує перегляду первісне усвідомлення дійсних можливостей і загроз, слабких і сильних сторін (крок 4-5). З подальшою переоцінкою і уточненням меж своїх обов'язків та повноважень (крок 2-3) у проблемному полі органу місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Анохин В.С. Правовая работа в новых экономических условиях. – Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1991. – 328 с.
2. Арбатаускас А. Составление стратегического плана деятельности ин-ституции. Литовский институт государственного администрирования; Опорный конспект лекций. – К.: НАДУ, 2005. – 10 с.
3. Берданова О., Вакуленко В., Тертичка В. Стратегічне планування. Навчальний посібник – Л.: ЗУКЦ, 2008. – 138 с.
4. Бережний Я.В. Стратегічне планування в державному управлінні як аналітичний процес // Державне управління: теорія та практика – 2008. – № 2 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://www.academy.gov.ua/ej8/doc_pdf/berezhnyj.pdf
5. Брайсон Дж. Стратегічне планування для державних та неприбуткових організацій: Пер. з англ. А.Кам'янець. – Л.: Літопис, 2004. – 352 с.
6. Браун П. Посібник з аналізу державної політики – К.:Основи, 2000. – 243 с.
7. Домбровський С. Ф. Організація правової роботи та юридичного обслуговування підприємств, установ та організацій. – Х.: Консум, 2005. – 396 с.
8. Дробенко Г.О., Брусак Р.Л., Свірський Ю.А. Стратегічне планування розвитку територіальних громад – Вид. 2-ге – Л.: Вид-во “СПОЛОМ”, 2001. – 118 с.
9. Єремеев Д.В. Критерії оцінки діяльності підрозділів юридичної служби органів внутрішніх справ // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. – Сімферополь. 2005. – Вип. 8. – С.100-104.
10. Запровадження стратегічного планування в Україні: Збірка документів і матеріалів: Укл. В.Тертичка. – К.: Центр досліджень адміністративної реформи НАДУ (електронна версія рукопису), 2004. – 437 с.
11. Кашанина Т.В. Хозяйственные товарищества и общества: правовое регулирование внутрифирменной деятельности. Учебник для юридических вузов и факультетов – М.: Инфра-М Кодекс, 1995. – 554 с.
12. Лист виконавчого комітету Ізмаїльської міської ради Одеської області «Про стан організації правової роботи в 2007-2009 рр.» №С-905 від 31.08.2009 р.
13. Лист Решетилівської районної ради Полтавської області «Про стан організації правової роботи» №02-25/102 від 30.12.2009 р.
14. Методичні матеріали зі стратегічного планування Фонду з міжнародного розвитку США (US AID): [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://led.net.ua/ukr/tools/53.html>
15. Правова робота в органах державної податкової служби України. – Ірпінь: Нац. акад. ДПС України, 2004 – 322 с.

16. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Загальне положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи, організації» від 26 листопада 2008 р. № 1040.
17. Розенфельд, Реймонд А. Лекції з державної політики – К.: “К.І.С”, 2002. – 60 с.
18. Слобожан О. Специфіка кадрового забезпечення юридичних служб органів місцевого самоврядування // Матеріали підсумкової науково-практичної конференції за міжнародною участю «Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації» (30 жовтня 2009 р., м. Одеса). У 2-х тт. – Т.1.–Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – С.83-84.
19. Слобожан О. Юридичний супровід роботи місцевих рад як складова системи управління якістю // Тези ІХ Міжнародного наукового конгресу «Державне управління та місцеве самоврядування», 26-27 березня 2009 р. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – С.106-107.
20. Слобожан О.В. Функції юридичних служб місцевих рад в сучасних умовах розвитку місцевого самоврядування // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. – 2008.–Вип. 3(35). – С.287-296.
21. Шаров Ю.П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті. Концептуальні аспекти: Монографія. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.
22. Allison, Michael; Kaye, Judi. Strategic Planning for Nonprofit Organizations, Second Edition, 2 Edition – San Francisco: Wiley, 2003. – 320 p.
23. Steiner, George A. Strategic Planning (Paperback) – NY: Free Press, 1997. – 400 p.

Додаток

Алгоритм запровадження і використання інструментів стратегічного планування ЮС та порядок виконання аналітичних дій юриконсультом



