[https://doi.org/10.52058/2695-1592-2021-7\(7\)-79-87](https://doi.org/10.52058/2695-1592-2021-7(7)-79-87)

Людмила Томчук

*аспірантка кафедри публічного управління та регіоналістики,
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, м. Одеса
e-mail: tomchuklo@vmr.gov.ua
<https://orcid.org/0000-0002-7543-7173>*

Вадім Яцинюк

*аспірант кафедри державознавства і права,
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, м. Одеса
e-mail: st.master1@ukr.net
<https://orcid.org/0000-0003-1661-5176>*

ПРАВОВА ЕКСПЕРТИЗА ЯК ОДИН ІЗ ДІЄВИХ ЗАСОБІВ ВДОСКОНАЛЕННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Анотація. Ефективність впровадження інноваційних норм, правил і процедур визначається рівнем розробки теоретичного базису нормативно-правового забезпечення діяльності органів влади, визначення організаційної моделі, правових основ системних реформ.

Важливість вирішення цієї проблеми обумовлена тим, що поняття нормотворення нерозривно пов'язане з такими інститутами й сторонами державно-управлінської діяльності, як функції публічного управління, форми реалізації права в публічному управлінні, демократія, права, свободи та обов'язки громадян. З наукової точки зору важливість вирішення завдання вдосконалення нормотворчої діяльності в публічному управлінні полягає в тому, що вона належить до універсальних, провідних категорій та посідає чільне місце в понятійному апараті державного управління, слугує своєрідним інструментом наукового аналізу, забезпечує органічну єдність загальнотеоретичних і галузевих наук, їх втілення в практичне життя.

Суб'єкти нормотворення створюють велику кількість нормативно-правових актів, які мають на меті покращення ефективності функціонування органів публічного управління. Але кількість не призводить до якості.

Ключові слова: нормотворення, нормативно-правовий акт, органами місцевого самоврядування, адміністративні послуги, нормативно-правове забезпечення, діяльність органів влади.

Lyudmyla Tomchuk

*Postgraduate student of Department of Public Administration and Regional Studies,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, Odessa,
e-mail: tomchuklo@vmr.gov.ua,
<https://orcid.org/0000-0002-7543-7173>*

Vadim Yatsynyuk

*Postgraduate student of State Sciences and Law Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, Odessa,
e-mail: st.master1@ukr.net,
<https://orcid.org/0000-0003-1661-5176>*

LEGAL EXPERTISE AS ONE OF THE EFFECTIVE MEANS OF IMPROVING THE PROVISION OF ADMINISTRATIVE SERVICES BY LOCAL GOVERNMENT BODIES IN UKRAINE

Abstract. The effectiveness of the implementation of innovative norms, rules and procedures is determined by the level of development of the theoretical basis of regulatory and legal support of the authorities, the definition of the organizational model, the legal basis of systemic reforms.

The importance of solving this problem is due to the fact that the concept of rule-making is inextricably linked with such institutions and aspects of public administration as public administration functions, forms of law enforcement in democracy, democracy, rights, freedoms and responsibilities of citizens. Scientific point of view from, the importance of solving the problem of improving rule-making activities in public administration is that it belongs to the universal, leading categories and occupies a prominent place in the conceptual apparatus of public administration, serves as a tool for scientific analysis, provides organic unity implementation in practice.

The subjects of rule-making create a large number of normative-legal acts, which are aimed at improving the efficiency of the functioning of public administration bodies. But quantity does not lead to quality.

Keywords: rule-making, normative-legal act, local self-government bodies, administrative services, normative-legal provision, activity of authorities.

Постановка проблеми. Кількість колізій між нормативно-правовими актами постійно зростає, а виникнення браку при будь-якій діяльності, в т.ч. при правотворчості, зручніше попередити, ніж виправляти, тому настала невідкладна необхідність у розробці дієвих засобів щодо запобігання колізій у

правотворчій діяльності всіх органів публічної влади [5, с. 125].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У науковій літературі виділяють наступні ознаки нормативно-правового акта: має офіційний характер; приймається компетентним органом держави (суб'єктом нормотворення) у відповідності зі строго встановленою процедурою; містить нові (скасовує колишні правові норми, вводить в дію інший нормативно-правовий акт); є письмовим документом, що має певні реквізити (назву; найменування органа, який його видав; дату прийняття; номер; підпис посадової особи); має певну структуру; підлягає державній реєстрації; публікується в офіційному друкованому органі [6, с. 23]. Універсами послуг (або «офіс для громадян» чи «бюро для громадян») є візитною карткою адміністрації ФРН (відображають її імідж у громадськості), оскільки в них відбувається до 80 % контактів адміністрації з приватними особами. Тому створювати універсами послуг рекомендується незалежно від розмірів громади, оскільки він є центральним місцем звернення громадян до адміністрації.

Мета статті. Обґрунтувати необхідність правового аналізу та правової експертизи процедури нормотворення надання адміністративних послуг в Україні.

Виклад основного матеріалу. До головних засобів запобігання недоліків нормативно-правової бази відноситься правова експертиза нормативного документа на стадії його підготовки. Урахування структури процесу нормотворення, здатності реагувати на зміни в законодавстві, поняття конфлікту між нормативно-правовими актами, дозволить визначити вплив кожного з суб'єктів нормотворення на загальний стан законодавства в Україні [15]. Такий вектор повинен, визначить проблематику, напрями та шляхи вдосконалення нормотворчої діяльності органів публічного управління [14, с. 295].

Особливості функціонування представницьких органів у сфері надання послуг населенню значною мірою обумовлюють рівень демократії в державі, створення реальних умов для забезпечення гідного життя особистості, захисту її соціальних і економічних прав, здатність політичної системи адекватно реагувати на зміни в суспільстві. Федеративна республіка Німеччина характеризується як країна з розвиненою демократичною структурою влади і широким місцевим самоврядуванням. На сьогодні правовий статус органів місцевого самоврядування, порядок їх утворення та функціонування визначається в першу чергу конституціями та законодавством окремих земель. Як наслідок, структура цих органів і їх компетенція досить суттєво відрізняється в різних землях Німеччини. Організація влади в землях Основним законом не регулюється. Визначена вона в конституціях земель, між якими в цьому питанні спостерігається досить значна схожість, хоча є

зрозуміло, і більш-менш істотні відмінності.

Відмітимо, що сьогодні в Україні практика підзаконного нормотворення набула великих обсягів. Підзаконні нормативно-правові акти дублюють, суперечать одні одним, створюється велика кількість документів щодо внесення змін та доповнень до чинних нормативно-правових актів, штучно «роздувають» законодавство України, містять неконкретні, розмиті формулювання, що може надавати можливість різночитання, некоректного тлумачення та застосування норм законодавства і відповідно порушувати законні права, свободи й інтереси фізичних та юридичних осіб [2, с. 175 - 176].

І однією з форм вдосконалення законодавства дійсно можна вважати правову експертизу нормативно-правових актів. Ефективність, збалансованість державно-правової політики, якість проведених реформ і перетворень у суспільстві безпосередньо залежать від стану законодавчої бази, яка регулює як уже сформовані суспільні відносини, так і нові інститути суспільства та держави. Найважливішу роль у забезпеченні якості чинного законодавства в Україні відіграє експертиза як прийнятих нормативно-правових актів, так і їх проектів, що дозволяє забезпечити підтримання системи законодавства в такому стані, який відповідає юридичному критерію якості [11, с. 5].

Практика застосування законів та будь-яких інших нормативних актів свідчить, що переважна більшість аномалій у правозастосовній діяльності відбувається через несистемність та колізійність правових норм, їхню теоретичну необґрунтованість, пробіли в законодавстві, правову некомпетентність суб'єктів, відбувається внаслідок нерозуміння законодавцями або навмисного ігнорування ними об'єктивних закономірностей і тенденцій існування та розвитку відносин, які повинні регулюватися створюваними правовими нормами. Нарешті, на жаль, зустрічаються випадки кричущої відірваності правових норм, що приймаються, від системи законодавства, породження серйозної (часом - навмисно) колізійності, семантичної безграмотності формулювань, лексикофілологічного свавілля. Між іншим, хиби останнього розряду часом так спотворюють сенс нормативного акту, що унеможливають однозначне його тлумачення і, таким чином, створюють патову правозастосовну ситуацію [3, с. 32].

Так, на розгляд до Верховної Ради наданий Проєкт Закону України №4380 від 16.11.2020, «Про адміністративний збір». Розроблено з метою впорядкування відносин у сфері плати за надання адміністративних послуг, забезпечення прозорості цих відносин, а також для підтримання сталого та якісного надання адміністративних послуг за рахунок обґрунтованих (раціональних) розмірів адміністративного збору. Проблема має дві сторони. Одна для держави та органів місцевого самоврядування. Інша – для споживачів адміністративних послуг, тобто для громадян і суб'єктів

господарювання.

Для держави та органів місцевого самоврядування плата за надання адміністративних послуг є недостатньо компенсаційною. Особливо це стосується органів місцевого самоврядування (далі, - ОМС), адже на них лягає основний тягар надання адміністративних послуг, в тому числі у порядку виконання делегованих повноважень, і забезпечення створення та функціонування центрів надання адміністративних послуг (далі, - ЦНАП). Надходження у місцеві бюджети у багатьох громадах не покривають навіть витрат на оплату праці персоналу, що виконує цю роботу.

До прикладу, в рамках моніторингу ЦНАП у 25 громадах – учасницях Початкової фази Програми «U-LEAD з Європою» (де середня кількість мешканців у громаді складає 13 тисяч осіб, а середня кількість персоналу ЦНАП – 7 працівників), 4 громади отримали у 2019 році за адмінпослуги надходження у місцевий бюджет в межах від 100 до 200 тисяч грн., а 7 громад – взагалі менше 100 тис. грн. за рік.

Проектом Закону передбачається встановити плату за деякі адміністративні послуги, які на сьогодні є безоплатними. Зокрема, у сфері державної реєстрації створення юридичної особи, державної реєстрації фізичної особи підприємцем та інших. Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» встановлено платність або безоплатність послуг, які надаються у сфері реєстрації суб'єктів господарювання та визначено розміри плати за їх надання. Державна реєстрація створення юридичної особи та державної реєстрації фізичної особи підприємцем є безоплатними. Встановлення платності за такі послуги не узгоджується із зазначеним Законом.

Але за результатами антикорупційної експертизи Національне агентство виявило у положеннях проекту Закону такі корупціогенні фактори:

- неузгодженість проекту Закону із чинним законодавством.
- встановлення плати за безоплатні адміністративні послуги;
- невичерпність випадків встановлення можливості переглядати розміри адміністративних зборів та використання оціночних понять «можуть переглядатися» та «в інших обґрунтованих випадках»;

Висновки. Проект Закону містить корупціогенні фактори та потребує доопрацювання.

Проведення правової експертизи не дозволило прийняття нормативно-правового акту з ознаками колізії в законодавстві України, а саме з положеннями Закону України "Про адміністративні послуги".

На виконання Закону України "Про адміністративні послуги" з серпня 2016 року у Маріуполі функціонує оновлений Центр надання адміністративних послуг департаменту адміністративних послуг міської ради. Метою створення Центру, по-перше, є прагнення покращити обслуговування

населення, по-друге – це всебічний доступ до адміністративних послуг, які надаються структурними підрозділами виконавчих органів Маріупольської міської ради та територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, по-третє – це подолання корупційної складової. Коли йдеться про надання послуг у громадах, які включають багато населених пунктів, то єдиний офіс ЦНАП не завжди буде достатнім рішенням. Крім набору послуг і комфорту, важливим є питання територіальної доступності. Завдяки програмі ПРООН в Україні та Донецької обласної адміністрації, 02 липня 2021 року запущений перший в Маріупольській міській територіальній громаді мобільний ЦНАП, який дозволить понад 46 тисячам жителів віддалених населених пунктів отримувати послуги спеціалістів у кроковій доступності.

Мобільний ЦНАП — це спеціально обладнаний транспортний засіб, в якому облаштовані чотири повноцінні робочі місця для надання послуг адміністративних, пенсійних, соціальних та послуг з реєстрації місця проживання. Прийом громадян здійснюється всередині транспортного засобу. У ньому є системи обігріву та кондиціонування повітря та місця для відвідувачів. А завдяки компактному пандусу можуть обслуговуватися особи з інвалідністю. Мобільний ЦНАП може працювати в будь-яку пору року і будь-де. Згідно затвердженого плану роботи та заяв жителів громади Мобільний офіс працює у селах та селищах Маріупольського району. За 4 місяці роботи мобільний ЦНАП здійснив 50 виїздів, під час яких спеціалістами надано 980 послуг та понад 600 консультацій. Найважливіше, щоб споживачі адміністративних послуг були задоволені, а мобільний ЦНАП є одним із символів позитивних перетворень в Маріупольській міській територіальній громаді.

До 2007 року Вінницька міська рада нічим не відрізнялась від органів місцевого самоврядування інших міст України. Процеси, що відбувалися всередині міської ради, прийняті рішення, умови отримання адміністративних послуг часто були непрозорими та незрозумілими мешканцям міста, інструменти комунікації між владою та громадою були застарілими та недієвими.

Вивчення досвіду м. Вінниці в сфері надання адміністративних послуг заслуговує на окрему увагу, так як «Прозорий офіс» тривалий час був першим центром надання послуг такого рівня взаємодії з громадськістю, взірцем відкритості та прозорості. При цьому однією з важливих передумов запровадження проекту «Прозорий офіс» була сертифікація відповідності повноважень Вінницької міської ради міжнародному стандарту якості ISO 9001:2000. У ході підготовки до сертифікації для працівників міської ради було проведено відповідні навчальні семінари з управління якістю надання послуг, а в травні 2007 року аудитором BSI Management Systems (Великобританія) був проведений сертифікаційний аудит. За його результатами виконавчий комітет Вінницької міської ради одним з перших

серед обласних центрів України отримав сертифікату ISO.

Діяльність Центру адміністративних послуг «Прозорий офіс» регулюється Положенням про Центр та затвердженим Регламентом. Діюче Положення затверджене рішенням виконкому міської ради від 25.10.2012р. №2611 «Про Центр адміністративних послуг «Прозорий офіс», а порядок взаємодії його учасників». Діючий регламент затверджений рішенням виконавчого комітету міської ради від 25.10.2012 №2612 Про внесення змін до Технічного регламенту Центру адміністративних послуг «Прозорий офіс» [14].

Основними принципами діяльності «Прозорого офісу» визначено:

- принцип «Єдиного вікна»;
- розподіл на front-office та back-office;
- ввічливість та доброзичливість працівників;
- зрозумілі процедури;
- стисло визначені та чіткі терміни;
- комфортні умови для клієнтів;
- неможливість зловживань;
- максимальна результативність;
- мінімальний ризик корупційних дій;
- турбота про людей з обмеженими фізичними можливостями;
- система оцінювання та моніторинг якості обслуговування клієнтів.

Висновки. Доцільно чітко з'ясувати коріння зародження конфлікту нормотворення, обрати оптимальну модель механізму розробки нормативно-правових актів та на основі цього розробити чіткий алгоритм дій. Крім того, необхідно систематизувати вимоги всіх нормативно-правових актів, що регламентують види правової експертизи.

Особливо ця проблема загострюється у контексті адміністративно-територіальної реформи, укрупнення громад і районів. Збільшення процесу створення нормативно-правових актів суб'єктами нормотворення, повинно відбуватися за головним принципом нормотворчого процесу, і ліквідувати створення надмірних обтяжень для одержувачів адміністративних послуг. Вихідним положенням принципу законності, який є визначальним у нормотворенні, є верховенство закону, що передбачає основне місце закону в системі нормативно-правових актів і відповідність підзаконних актів закону.

Отже, орієнтація на сучасні потреби громадян і збільшення попиту на якісні адміністративні послуги зумовлює необхідність змінювати сучасний стиль публічного управління на сервісний, який має за мету забезпечення якісного рівня обслуговування громадян, з урахуванням принципів законності.

Література:

1. Висновок антикорупційної експертизи проєкту Закону України «Про адміністративний збір» від 1.03.2021 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/uk/documents/vysnovok-antykoruptsijnoyi-ekspertyzy-proyektu-zakonu-ukrayiny-pro-administratyvnyj-zbir/>

2. Гетьман Є.А. Нормотворчий процес органів виконавчої влади та його стадії // Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2013. - № 1. - 173-180 с.

3. Гончаренко В.Г. Принцип науковості як методологія юридичного нормотворення// Вісник Академії адвокатури України. – 2007. – Вип. 10. –32–43 с.

4. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 (в ред. Закону № 2147-VIII від 03.10.2017, ВВР, 2017, № 48, ст.436) // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

5. Козуліна С.О. Законотворчий процес і нормотворча діяльність органів публічної влади [Електронний ресурс] : навч. посіб. / С.О. Козуліна. – ОРІДУ НАДУ, 2019. – 134 с. – Режим доступу: <https://drive.google.com/drive/folders/1Mm7r9IVzPB0rLpsWdvUAhjsxf5g06TCD>.

6. Козуліна С.О. Принципи подолання та засоби запобігання колізій управотворчій діяльності органів публічної влади //Актуальні проблеми державного управління: 3б. наук. праць. – Вип.3(63). – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. – С. 121-126.

7. Козуліна С. О. Законотворчий процес і нормотворча діяльність органів публічної влади [Електронний ресурс]: навч. посіб. / С.О. Козуліна. – ОРІДУ НАДУ, 2021. – 132 с.

8. Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів Мін'юст України; Рекомендації від 21.11.2000 № 41 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va041323-00#Text>

9. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. - 3-е изд., перераб. и доп. - Россия. Москва : Юристъ, 2001. - 520с.

10. Поняття та ознаки правової експертизи проектів нормативно - правових актів / В.Д. Юрчишин // Держава і право. - 2011.- Вип. 51. - с. 57-63.

11. Проект Закону Про адміністративний збір // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70434

12. Рибікова Г. В. Правова експертиза нормативно-правових актів в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 228 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Рибікова Г. В. ; Нац. акад. внутр. справ. – Київ, 2017.– 230 с.

13. Яцинюк В.В. Правова експертиза як один із дієвих засобів вдосконалення нормотворчої діяльності органів публічної влади. [Електронний ресурс]: матеріали XI наук. Інтернет-конф. за міжнар. участю для аспірантів та докторантів. Одеса : ОРІДУ НАДУ. 2021. 295 с.

14. Про оптимізацію загальної структури виконавчих органів міської ради, апарату міської ради та її виконкому та їх чисельності : Рішення Вінницької міської ради від 14 січня 2011 року № 85 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vmr.gov.ua/>

15. Томчук Л.О. Актуальні механізми надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування в Україні. Публічне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи [Електронний ресурс]: матеріали XII наук. Інтернет конф. за міжнар. участю для аспірантів та докторантів, 28 трав. 2021 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2021. – 300 с URL: <http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/02072021.pdf>

References:

1. Vysnovok antykoruptsiynoyi ekspertyzy projektu Zakonu Ukrayiny Pro administratyvnyy zbir (2021, March 1) Retrieved from <https://nazk.gov.ua/uk/documents/vysnovok-antykoruptsiynoyi-ekspertyzy-proyektu-zakonu-ukrayiny-pro-administratyvnyj-zbir> [in Ukrainian]

2. Hetman E.A. (2013) *Norm-making process of executive bodies and its stages* [Actual problems of law: theory and practice]. 173-180 [in Ukrainian]

3. Goncharenko V.G. (2007) *The principle of scientificity as a methodology of legal regulation*. Bulletin of the Academy of Advocacy of Ukraine. 10nd. 32–43 [in Ukrainian]

4. Code of Administrative Procedure of Ukraine of 06.07.2005 [as amended by Law № 2147-VIII of 03 October 2017, VVR, 2017, № 48] Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> [in Ukrainian]
5. Kozulina S.O. (2019) *Legislative process and normative activity of public authorities* [Tutorial - ORIDU NADU].134. Retrieved from <https://drive.google.com/drive/folders/1Mm7r9IVzPB0rLpsWdvUAhjsxf5g06TCD>. [in Ukrainian]
6. Kozulina S.O. (2015) *Principles of overcoming and means of preventing conflicts in the management of public authorities* [Actual problems of public administration: Coll. Science. work] 3nd (63). Odessa: ORIDU NADU 121-126. [in Ukrainian]
7. Kozulina S.O. (2021) *Legislative process and rule-making activities of public authorities*. Tutorial. ORIDU NADU.132. [in Ukrainian]
8. Methodical recommendations on conducting legal examination of draft regulations of the Ministry of Justice of Ukraine [Recommendations from 21 November 2000 № 41] Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va041323-00#Text> [in Ukrainian]
9. Lazareva V.V. (2001) (Ed.) *General theory of law and the state* [Textbook. Ed. - 3rd ed., rev. Moscow: Jurist]. 520 [in Russia]
10. Yurchyshyn V.D. (2011) *The concept and features of legal examination of draft regulations* [State and Law]. ssue 51. 57-63 [in Ukrainian]
11. Proect Zakony pro administrativnui zbir. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70434 [in Ukrainian]
12. Rybikova G.V. (2017) *Legal examination of legal acts in Ukraine* [Law efficiency of management's strategic choice of management zones]. *Theory and history of state and law; history of political and legal doctrines*. Nat. acad. internal affairs. Kyiv: 230 [in Ukrainian]
13. Yatsinyuk V.V. (2021) *Legal expertise as one of the effective means of improving the rule-making activities of public authorities*: Proceedings of the XI sciences Internet conference for international participation for graduate and doctoral students. Odessa: ORIDU NADU. 295 [in Ukrainian]
14. *About optimization of the general structure of the executive bodies of the city council, the staff of the city council and its executive committee and their number*: Decision of the Vinnytsia City Council (2021 January 14). № 85. Retrieved from <http://www.vmr.gov.ua/> [in Ukrainian]
15. Tomchuk L.O. (2021) *Current mechanisms for the provision of administrative services by local governments in Ukraine. Public administration in Ukraine: the history of state formation, challenges and prospects*: Proceedings of the XII Scientific internet conference with international participation for graduate and doctoral students. Odessa: ORIDU NADU. 300. Retrieved from <http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/02072021.pdf> [in Ukrainian]