

Миколаєць А. П.,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної Академії управління персоналом

ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ

TYPES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES IN THE SPHERE OF INTERACTION BETWEEN THE STATE AND THE PUBLIC

У статті наголошено, що введення у сферу адміністративно-правового регулювання взаємодії держави та громадськості у сучасній Україні адміністративних процедур є насамперед свідченням необхідності підвищеної охорони цінностей такої взаємодії, забезпечення її результативності, ефективності, охорони здобутків демократичного розвитку. У зв'язку з наведеним, актуальним та нагальним є дослідження видів адміністративних процедур у сфері взаємодії держави та громадськості, їхня систематизація, подальший розвиток нормативно-правового регулювання у напрямі виявлення тих форм та напрямів взаємодії держави та громадськості, у яких є необхідним закріплення відповідних адміністративних процедур. Автором розкрито позиції вчених стосовно класифікації адміністративних процедур у різних сферах правовідносин. Запропоновано класифікувати адміністративні процедури у сфері взаємодії держави та громадськості за такими критеріями: 1) за змістом та характером завдань; а) інформаційні процедури. Це найбільша група процедур, до якої можливо віднести індивідуально-роз'яснювальні процедури, надання/отримання інформації у індивідуальному порядку за запитом; обмін інформацією; оприлюднення публічної інформації суб'єктами владних повноважень; б) консультації: наприклад, це консультації у рамках соціального діалогу. Важливим видом консультацій як виду процедур взаємодії держави та громадськості є проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики; в) узгоджувальні процедури (здійснюються у рамках соціального діалогу з метою врахування позицій сторін, вироблення компромісних узгоджених рішень під час розроблення проектів нормативно-правових актів; г) колективні переговори (проводяться з метою укладення колективних договорів та угод); д) конкурсні процедури – процедури залучення представників громадськості до реалізації окремих державно-владних повноважень за результатами конкурсу; д) громадський моніторинг – здійснюється громадськими радами при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади; д) контрольні процедури, це здійснення різних форм громадського контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень, а також навпаки – проведення державного контролю у сфері діяльності громадських об'єднань у визначених законодавством випадках; е) громадська експертиза; 2) територіальною ознакою – загальнодержавні; регіональні та місцеві; 3) за сферою: адміністративні процедури у сфері реалізації економічних, соціальних, політичних, трудових, культурних прав та свобод, у сфері забезпечення належного врядування; 4) за суб'єктом ініціативи: заявні адміністративні процедури – відбуваються за ініціативою одного із суб'єктів, що оформлюється у вигляді заяви, звернення до іншої сторони: індивідуальні інформаційні процедури, громадська експертиза; взаємні – відбувається за взаємною ініціативою: конкурсні процедури, колективні переговори; планові – є різновидом взаємних процедур, які здійснюються за попередньо погодженим планом та у визначені строки – консультації з громадськістю; 4) за правовим статусом: а) односторонні – наявність у суб'єкта владних повноважень лише обов'язку (оприлюднення публічної інформації суб'єктом владних повноважень); б) двосторонні (наявність у обох сторін як прав, так і обов'язків: консультації, узгодження позицій); в) багатосторонні (участь у взаємодії декількох суб'єктів, у яких є взаємні права та обов'язки: укладення колективних угод, конкурсні процедури тощо).

Ключові слова: держава, громадськість, взаємодія, адміністративні процедури, громадська експертиза, громадський моніторинг

The article emphasizes that the introduction of administrative procedures into the sphere of administrative and legal regulation of interaction between the state and the public in modern Ukraine is primarily evidence of the need for increased protection of the values of such interaction, ensuring its effectiveness, efficiency, and protection of the gains of democratic development. In connection with the above, it is relevant and urgent to research the types of administrative procedures in the sphere of interaction between the state and the public, their systematization, further development of normative and legal regulation in the direction of identifying those forms and directions of interaction between the state

and the public, in which it is necessary to establish the appropriate administrative procedures. The author reveals the positions of scientists regarding the classification of administrative procedures in various spheres of legal relations. It is proposed to classify administrative procedures in the sphere of interaction between the state and the public according to the following criteria: 1) according to the content and nature of tasks; a) information procedures. This is the largest group of procedures, which can include individually explanatory procedures, providing/receiving information individually upon request; information exchange; publication of public information by subjects of authority; b) consultations: for example, these are consultations within the framework of social dialogue. An important type of consultations as a type of procedures for the interaction of the state and the public is the holding of consultations with the public on issues of formation and implementation of state policy; c) conciliation procedures (carried out within the framework of social dialogue in order to take into account the positions of the parties, to develop compromise agreed solutions during the development of draft regulations; d) collective negotiations (carried out for the purpose of concluding collective contracts and agreements); e) tender procedures – procedures for involving public representatives in the implementation of certain state-authority powers based on the results of the tender; e) public monitoring – is carried out by public councils under the ministry, another central body of executive power; e) control procedures, i.e. implementation of various forms of public control over the activities of subjects of authority, as well as vice versa – carrying out state control in the sphere of activities of public associations in cases determined by legislation; f) public examination; 2) territorial sign – nationwide; regional and local; 3) by field: administrative procedures in the field of realization of economic, social, political, labor, cultural rights and freedoms, in the field of ensuring proper governance; 4) according to the subject of the initiative: declarative administrative procedures – take place at the initiative of one of the subjects, which takes the form of a statement, an appeal to the other party: individual information procedures, public examination; mutual – takes place on mutual initiative: competitive procedures, collective negotiations; planned – is a type of mutual procedures that are carried out according to a pre-agreed plan and at specified times – consultations with the public; 4) by legal status: a) unilateral – the subject of power has only an obligation (disclosure of public information by the subject of power); b) bilateral (both parties have both rights and obligations: consultations, coordination of positions); c) multilateral (participation in the interaction of several subjects that have mutual rights and obligations: conclusion of collective agreements, tender procedures, etc.).

Key words: *state, public, interaction, administrative procedures, public expertise, public monitoring.*

Постановка проблеми. Ефективна взаємодія держави та громадськості у сучасній Україні є свідченням стабільного та неухильного розвитку демократичних принципів функціонування держави. Зазначений процес насамперед засновується на засадах рівноправності, свободи у виборі форм взаємодії, у розробці її конкретних заходів, напрямів, цілей та завдань. Попри усе наведене, взаємодія держави та громадськості є важливим інститутом у сфері побудови демократичної державності в Україні, а тому підлягає підвищеній охороні з боку багатьох галузей вітчизняного права відповідно до їхніх спеціальних правових засобів. З огляду на таке, феномен взаємодії держави та громадськості, що за своєю сутністю та правовою природою тяжіє до необхідності мінімальної регламентації та максимальної диспозитивності у правовому регулюванні зазначеного процесу, все ж становить значиму мету для правового унормування багатьма галузями права, а насамперед адміністративного з метою охорони цінностей такої взаємодії. Одним із важливих інструментів забезпечення охорони цілей та призначення взаємодії держави і громадськості у сучасній Україні є введення у сфе-

ру адміністративно-правового регулювання зазначеного питання адміністративних процедур здійснення окремих форм та напрямів взаємодії. Саме тому дослідження їх видів та аналіз специфіки таких процедур є важливою науковою задачею.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальні питання сутності адміністративних процедур склали предмет дослідження таких вчених, як О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, І. П. Голосніченко, В. М. Горшенєв, М. В. Джафарова, І. Б. Коліушко, О. В. Кузьменко, Р. С. Мельник, В. П. Тимошук, Ю. О. Тихоміров, М. М. Тищенко та інші.

Невирішені раніше проблеми. Науковці здійснили значний внесок у розвиток адміністративно-правової доктрини стосовно формування дефініції поняття «адміністративна процедура», визначення її ознак та відокремлення її від суміжних правових категорій. Також значний науково-теоретичний інтерес становить класифікація адміністративних процедур. Проте попри неведене, на сьогодні бракує спеціальних напрацювань з висвітлення специфіки адміністративних процедур саме у сфері взаємодії держави та громадськості. Не здійснено

комплексних досліджень видів адміністративних процедур у наведеній сфері.

Метою даної статті є виокремлення видів адміністративних процедур у сфері взаємодії держави та громадськості у сучасній Україні.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні наявні численні класифікації адміністративних процедур, які дозволяють найбільш комплексно розкрити усю сукупність таких процедур, проаналізувати їхню специфіку та сутність.

А. В. Щерба вважає, що основним критерієм класифікації адміністративних процедур органів місцевого самоврядування визначено їх напрямки діяльності, на підставі чого виділено внутрішньоорганізаційний та зовнішньоорганізаційний напрямки. Крім того, адміністративні процедури в органах місцевого самоврядування додатково класифіковано: а) залежно від компетенції органів місцевого самоврядування (установчі, контрольні, правозастосовні, нормотворчі процедури); б) залежно від функцій та завдань (регулятивні та охоронні процедури); в) залежно від виду (спрямованості) діяльності органу місцевого самоврядування (процедури у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; процедури в галузі бюджету, фінансів і цін тощо); г) залежно від суб'єкта ініціативи (фізична або юридична особа); д) залежно від наслідків для приватної особи (позитивні та негативні процедури); е) залежно від наявності чи відсутності спору у відносинах між органом місцевого самоврядування та приватною особою (позовна і непозовна процедури); ж) за порядком здійснення (звичайні та спрощені процедури); з) за напрямками впливу (зовнішньоорганізаційні та внутрішньоорганізаційні процедури) [1, с. 1152].

Г. В. Фоміч адміністративні процедури у публічній службі, з огляду на їх багатоаспектність та різноманітність, класифіковано на: 1) організаційні адміністративні процедури: а) процедури вступу на публічну службу, які, у свою чергу, включають процедури: конкурсу, зарахування на посаду, призначення на посаду, виборів на посаду, обрання на посаду; б) процедури оцінювання діяльності публічних службовців: процедури щорічної оцінки й атестаційної процедури; в) процедури щодо просування по публічній службі: процедури

стажування, процедури кадрового резерву, процедури присвоєння рангу, чину, звання; г) заохочувальні адміністративні процедури; 2) юрисдикційні адміністративні процедури: а) процедури службового розслідування щодо публічних службовців; б) процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності загального характеру; в) процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності спеціального характеру [2, с. 18].

Наприклад, С. Г. Братель зауважує, що відповідно до класифікації адміністративних процедур у вітчизняній науці, вони поділяються на процедури у справах за зверненнями громадян; процедури у справах про адміністративні правопорушення; заохочувальні; дозвольно-реєстраційні; контрольно-наглядові; установчі; процедури щодо підготовки і прийняття управлінських актів; щодо застосування заходів адміністративного припинення; з питань діловодства та документообігу; з питань кадрової роботи; щодо індивідуальних звернень юридичних осіб з питань управлінського характеру [3, с. 87-88]. Також автор виділяє юрисдикційні та неюрисдикційні адміністративні процедури. Юрисдикційні визначають порядок діяльності юрисдикційних органів; регулювання порядку взаємовідносин сторін у конфлікті, змагальність сторін; високий рівень правової регламентації; кінцевий результат – прийняття правозастосовного акта. Неюрисдикційні процедури характеризуються відсутністю санкцій при правовому регулюванні, відсутність спору. Вони відображають встановлений порядок діяльності органів публічного адміністрування. Також С.В.Братель виділяє серед неюрисдикційних процедур нормотворчі, правозастосовні, реєстраційні, атестаційні, контрольно-наглядові процедури. А звертаючись до напрацювань Д. А. Козачук також доповнює класифікацію адміністративних процедур: 1) за територіальними межами застосування (загальнодержавні, регіональні, локальні); 2) за характером управлінських відносин (горизонтальні та вертикальні); 3) за сферою застосування (загальні, відомчі, спеціальні); за суб'єктом ініціювання (субординаційні та реординаційні) та ін. [4, с. 300], [5, с. 215].

С. Г. Стеценко у своєму підручнику пропонує наступну класифікацію адміністративних

процедур: 1) залежно від того, хто є ініціатором адміністративної процедури, виокремлюють: а) заявні адміністративні процедури, які виникають виключно за наявності заяви правосуб'єктної особи до суб'єкта публічного адміністрування з метою забезпечення реалізації своїх прав і свобод або сприяння в реалізації законних інтересів; б) втручальні адміністративні процедури, які виникають за ініціативи суб'єкта публічної адміністрації, за наявності для цього правових підстав; 2) залежно від складності здійснення адміністративної процедури виділяють: а) прості адміністративні процедури, що полягають у вчиненні суб'єктом публічного адміністрування певних одноразових дій, які дозволяють завершити процедуру й ухвалити адміністративний акт; б) складні адміністративні процедури, які потребують здійснення складних нелінійних дій із можливим залученням спеціалістів, експертів, перекладачів тощо. 3) залежно від кількості осіб, які претендують на отримання певного соціального результату, – одноособові і конкурсні процедури. 4) залежно від сутності адміністративні процедури бувають: реєстраційні, дозвільні, інспекційні, екзаменаційні, акредитаційні, ліцензійні тощо [6, с.258].

Аналізуючи наведені напрацювання, вважаємо, що систему адміністративних процедур взаємодії держави та громадськості варто сформулювати, враховуючи специфіку взаємодії держави і громадськості як суспільно-політичного та правового феномену, а також виходячи із наявного стану адміністративно-правового регулювання відповідних адміністративних процедур.

Вважаємо, що адміністративні процедури у досліджуваній сфері слід класифікувати за:

1) змістом та характером завдань:

а) інформаційні процедури. Це найбільша група процедур, до якої можливо віднести індивідуально-роз'яснювальні процедури (у порядку Закону України «Про звернення громадян»), надання/отримання інформації у індивідуальному порядку за запитом (за Законом України «Про доступ до публічної інформації»); обмін інформацією (здійснюється з метою з'ясування позицій, досягнення домовленостей, пошуку компромісу і прийняття спільних рішень з питань економічної та

соціальної політики); оприлюднення публічної інформації суб'єктами владних повноважень згідно із законом «Про доступ до публічної інформації»;

б) консультації: наприклад, це консультації у рамках соціального діалогу [7]. Важливим видом консультацій як виду процедур взаємодії держави та громадськості є проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Так, за Постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма). В обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які: стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян; стосуються життєвих інтересів громадян, у тому числі впливають на стан навколишнього природного середовища; передбачають провадження регуляторної діяльності у певній сфері; визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління (у тому числі проекти державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення стосовно їх виконання); стосуються інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами; визначають порядок надання адміністративних послуг; стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності; передбачають надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства; стосуються присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій; стосуються витрачання бюджетних коштів (звіти

головних розпорядників бюджетних коштів за минулий рік) [8].

в) узгоджувальні процедури (здійснюються у рамках соціального діалогу з метою врахування позицій сторін, вироблення компромісних узгоджених рішень під час розроблення проєктів нормативно-правових актів. Порядок проведення узгоджувальних процедур визначається органами соціального діалогу відповідного рівня, якщо інше не передбачено законодавством або колективними угодами [7]);

г) колективні переговори (проводяться з метою укладення колективних договорів та угод);

д) конкурсні процедури – процедури залучення представників громадськості до реалізації окремих державно-владних повноважень за результатами конкурсу. Наприклад, за Законом України «Про соціальні послуги», залучення надавачів соціальних послуг до надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення здійснюється через оголошення уповноваженими органами системи надання соціальних послуг, визначеними пунктами 2 і 3 частини першої статті 11 цього Закону, конкурсу на надання соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів [9].

е) громадський моніторинг – здійснюється громадськими радами при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації;

є) контрольні процедури. Це здійснення різних форм громадського контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень, а також навпаки – проведення державного контролю у сфері діяльності громадських об'єднань у визначених законодавством випадках. Наприклад, це відповідно до Закону України «Про Національну поліцію», контроль за діяльністю поліції може здійснюватися у формі залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських та до перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов'язків відповідно до законів та інших нормативно-правових актів України. З метою інформування громадськості про діяльність поліції керівник поліції та керів-

ники територіальних органів поліції раз на рік готують та опубліковують на офіційних веб-порталах органів поліції звіт про діяльність поліції [10].

ж) громадська експертиза. Проведення зазначеної адміністративної процедури регулюється відповідно до Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, що затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976. Згідно із наведеним нормативно-правовим актом, орган виконавчої влади сприяє інституту громадянського суспільства у проведенні громадської експертизи у разі надходження від нього письмового запиту [11].

Експертні пропозиції враховуються органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, вирішення питань поточної діяльності. Орган виконавчої влади після надходження експертних пропозицій: 1) розміщує їх протягом семи робочих днів на власному веб-сайті; 2) розглядає їх протягом 14 робочих днів за участю представників ініціатора громадської експертизи. Експертні пропозиції розглядає керівник органу виконавчої влади або його заступник, державний секретар міністерства. Експертні пропозиції можуть бути розглянуті на найближчому засіданні колегії (у разі її утворення) за участю представників ініціатора громадської експертизи; 2-1) розробляє і затверджує за результатами розгляду експертних пропозицій заходи, спрямовані на їх реалізацію; 3) подає протягом десяти робочих днів після їх розгляду ініціатору громадської експертизи письмову відповідь про результати розгляду експертних пропозицій та заходи, спрямовані на їх реалізацію, з одночасним розміщенням відповідної інформації на власному веб-сайті [11].

2) територіальною ознакою – загальнодержавні; регіональні та місцеві;

3) за сферою: адміністративні процедури у сфері реалізації економічних, соціальних, політичних, трудових, культурних прав та свобод, у сфері забезпечення належного врядування;

4) за суб'єктом ініціативи: заявні адміністративні процедури – відбуваються за ініціативою одного із суб'єктів, що оформлюється

у вигляді заяви, звернення до іншої сторони: індивідуальні інформаційні процедури, громадська експертиза; взаємні – відбувається за взаємною ініціативою: конкурсні процедури, колективні переговори; планові – є різновидом взаємних процедур, які здійснюються за попередньо погодженим планом та у визначені строки – консультації з громадськістю;

5) за правовим статусом сторін (за наявністю взаємних прав та обов'язків або ж наявність у однієї сторони лише обов'язку, а у іншої лише прав): а) односторонні – наявність у суб'єкта владних повноважень лише обов'язку (оприлюднення публічної інформації суб'єктом владних повноважень); б) двосторонні (наявність у обох сторін як прав, так і обов'язків: консультації, узгодження позицій); в) багатосторонні (участь у взаємодії декількох суб'єктів, у яких є взаємні права та обов'язки: укладення колективних угод, конкурсні процедури тощо).

Висновки. Підсумовуючи наведене бачимо, що багатоманітність суспільного життя, багатаспектність відносин та взаємних зв'язків між державою та громадськістю обумовлюють фактичне функціонування різних видів адміні-

стративних процедур у сфері їхньої взаємодії. Адміністративні процедури є важливим інструментом підвищення ефективності окресленої взаємодії, адже вони упорядковують наведену діяльність, допомагають підвищити її результативність. Адже саме за допомогою адміністративних процедур визначаються конкретні правові дії, строки та їх наслідки тощо. Нормативно-правове регулювання адміністративних процедур у сфері взаємодії держави та громадськості на сьогодні відбувається дещо хаотично, за розрізненими нормативно-правовими актами, що не сприяє створенню цілісного та системного підходу до єдиних принципів правового регулювання адміністративних процедур у досліджуваній сфері. Саме тому, на наш погляд, важливим напрямом подальшого розвитку адміністративно-правового регулювання є вироблення єдиного узгодженого підходу до унормування адміністративних процедур у сфері взаємодії держави та громадськості, здійснення їхньої класифікації та систематизації, а також чітке визначення тих форм і напрямів взаємодії, у яких є необхідним подальше закріплення адміністративних процедур такої взаємодії.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Щерба А. В. Адміністративні процедури, пов'язані із правозастосовною діяльністю органів місцевого самоврядування. *Форум права*. 2011. № 1. С. 1151-1157.
2. Фоміч Г. В. Адміністративні процедури у публічній службі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса, 2010. 20 с.
3. Гончарук С. Т. Основи адміністративного права України : навч. посіб. Київ : Аванпост-Прим, 2004. 200 с.
4. Козачук Д. А. Класифікація заохочувальних процедур у сфері державного управління. *Митна справа*. 2009. № 6 (66). Ч. 2. С. 299-305.
5. Братель С. Г. Класифікація адміністративних процедур. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2014. Т. 14. С. 214-220.
6. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. Київ : Атіка, 2011. С. 258-259.
7. Про соціальний діалог в Україні : Закон України від 23.12.2010 № 2862-VI // *Голос України*. 2011. № 8.
8. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.10.2010 № 996. Урядовий кур'єр. 2010. № 211.
9. Про соціальні послуги : Закон України від 17.01.2019 № 2671-VIII // *Голос України*. 2019. № 82.
10. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // *Голос України*. 2015. № 141-142.
11. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976. Урядовий кур'єр. 2008. № 214.