

4. Продаєвич В.О. Місце адміністративної відповідальності в системі заходів адміністративного примусу : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2007. 200 с.

5. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 23. Ст. 176.

6. Алексеев С.С. Механизм правового регулювання в соціалістическом государстве. Москва : Юрид. лит., 1966. 187 с.

7. Кодекс адміністративного судочинства. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15?find=1&text=заходи#Text>

8. Джафарова О.В., Іванцов В.О. Проблеми класифікації заходів адміністративного примусу. *Актуальні проблеми державного управління*. 2007. № 1 (31). С. 59–67.

9. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 40. Ст. 338.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.2.9>

МАЛЕТИЧ М.М.

## ПРО КОНСУЛЬТАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕНЬ

## ON CONSULTATIVE PROCEDURE IN THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

У статті розглянуто нові види адміністративних процедур, що виникають у зв'язку зі збільшенням потреб суспільства у наданні інформації про порядок надання публічних та адміністративних послуг. Консультативні процедури за своїм змістом є близькими до роз'яснювальної інтерпретаційної діяльності, додаткової за своїм призначенням та, як правило, такої за своїми часовими межами, що передре основному адміністративному провадженню (процедурі).

Автором зроблено висновок про те, що значення консультативних процедур загалом недооцінюється, а порядок їх здійснення часто не має достатньої деталізації щодо процедурних вимог. Тому важливо не тільки сприяти формуванню сучасних національних стандартів надання адміністративних послуг, а й забезпечити їх відповідність консультативним процедурам та іншим пов'язаним провадженням.

Сформульовані висновки стосовно розвитку адміністративно-процедурного законодавства з необхідністю вдосконалення суміжних видів адміністративних проваджень: консультативних процедур, інформаційного обслуговування, надання адміністративних послуг тощо. Консультативні процедури вимагають розвитку у взаємозв'язку із закріпленою в законі компетенцією адміністративного органу щодо розгляду адміністративних справ певних видів. Консультативні процедури не можуть надаватися адміністративними органами за визначеними законом сферами наданої компетенції. У результаті консультативної процедури приймаються обов'язкові або факультативні консультативні рішення, а у разі стандартизованої консультативної процедури – стандартизовані консультативні рішення.

**Ключові слова:** консультативна процедура, адміністративне провадження, компетенція, адміністративний орган, закон, рішення, онлайн-консультування, онлайн-конференція консультаційного характеру.

In this article author's reviewed new types of administrative procedures, arising in respect to raising demands of the society in rendering public services, f. ex. administrative services. Consultative procedures as to their essence are close to explanatory and interpretational practical activities, additional by it's goal, and, as a rule, within temporary frames prior to the main administrative proceeding (procedure).

Author made the conclusion, that the meaning of consultative procedures as a whole is underestimated, and the order of their realization often has no necessary detalization as to procedural demands. That's why it is important to support not only development of modern standards of rendering administrative services, but also to provide their correlation with consultative procedures and other connected proceedings.

Conclusions have been made as to development of administrative procedural legislation & improvement of related types of administrative proceedings: consultative procedures, informational support, rendering administrative services etc. Consultative procedures are to be normatively defined according to the specified by the effective law competence of administrative body as to hearing administrative cases of certain types. Consultative procedures cannot be rendered by administrative bodies without competence defined by the law. Results of consultative procedure originate in obligatory or facultative consultative decisions, and in case of standardized consultative procedure – standardized consultative decision.

**Key words:** *consultative procedure, administrative proceeding, competence, administrative body, law, decision, online consulting, online conference of consultative character.*

**Вступ.** Актуальність дослідження полягає у виникненні нових видів адміністративних процедур, що виникають у зв'язку з підвищенням потреб суспільства у наданні інформації про зміст, порядок надання публічних та адміністративних послуг. Консультативні процедури за своїм змістом є близькими до роз'яснювальної інтерпретаційної діяльності, допоміжної за своїм призначенням та, як правило, такої за часовими межами, що передує основній адміністративній процедурі, в якій відбувається реалізація суб'єктивного права приватної особи.

У вітчизняному адміністративному законодавстві консультативних процедур недооцінюється, а порядок їх здійснення часто не має деталізації щодо процедурних вимог. Тому важливо, на наш погляд, не тільки сприяти формуванню сучасних національних стандартів надання адміністративних послуг, а й забезпечити єдність, поступальність, змістовність пов'язаних проваджень.

**Постановка завдання.** Консультативні процедури в системі адміністративних проваджень є малодослідженою вітчизняною адміністративно-правовою наукою. З огляду на це, метою статті є окреслення місця й значення консультативних процедур у системі адміністративних проваджень на прикладі європейських країн, що дозволить сформулювати пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення вітчизняного адміністративно-процедурного законодавства та суміжних сегментів адміністративного законодавства, які послуговуються консультаційними механізмами для ухвалення адміністративних рішень.

Серед основних завдань статті визначено такі: розглянути сучасний досвід провідних європейських країн щодо виокремлення консультативних процедур у системі адміністративних проваджень, розвитку правових форм, ключових стандартів, правил, вимог щодо забезпечення населення якісними консультативними послугами, що за своєю природою відрізняються від інформативних та адміністративних послуг.

**Результати дослідження.** Характер консультативних процедур можна представити шляхом виокремлення двох основних груп значень, що передбачають розподіл на обов'язкові та факультативні консультативні процедури. Законодавство може передбачати специфічні підходи до консультування адміністративними органами або не враховувати їх доцільність для певних видів діяльності. Проте, на наш погляд, для розвитку цього виду адміністративних проваджень в Україні необхідно забезпечити їх розуміння та відповідність очікуванням громадян, юридичних осіб, суб'єктів владних повноважень та взаємозв'язок із наданою адміністративному органу компетенцією, для реалізації якої необхідне дотримання і певних видів консультативних процедур.

Важливою властивістю консультативних процедур є відповідність компетенції вповноваженого адміністративного органу, заснованого відповідно до закону. Це положення означає, що адміністративний орган має бути компетентним у відповідній сфері та не надавати консультатив-

ні послуги за межами обсягу наданої законом компетенції щодо розгляду та вирішення адміністративних справ.

Консультативні процедури реалізуються як складник механізму реалізації повноважень адміністративного органу та, як правило, мають законодавчо закріплене підґрунтя, реалізуються в строки та в порядку, передбаченому в актах нормативного характеру. Синонімічною назвою, що застосовується в європейських джерелах, є «консультативні утворення» (системи) [1, р. 202], проте такий зворот не досить чітко відтворює специфіку адміністративного провадження, тому варто, на наш погляд, використовувати дефініцію консультативних процедур та механізмів їх реалізації або надання вповноваженими адміністративними органами.

Нормативно визначені консультативні процедури, як правило, застосовуються для правового регулювання зовнішньої діяльності органів публічної адміністрації, в них визначаються вимоги щодо організації діяльності відповідних органів, функціонування відповідних підрозділів адміністративних органів, специфіки, способів, строків надання консультативних послуг населенню, причому окреслені суттєві характеристики можуть бути різними, тобто не зовсім уніфікованими для однорідних видів адміністративних проваджень. До того ж на рівні закону передбачається право адміністративного права відмовити у наданні таких послуг, якщо суб'єкт надання не отримав відповідних запитів упродовж розумного строку. Тут можна встановити певну аналогію з розумними строками надання адміністративних послуг, проте для консультативних процедур вони є менш формалізованими та визначаються залежно від їх загальної доступності громадянам, зручності, обсягу компетенції адміністративного органу та пов'язаних із нею видів адміністративних проваджень.

Правило забезпечення обов'язкового надання консультативних процедур суто вповноваженим адміністративним органом є непорушним. Забороняється надання консультативних процедур поза сферою компетенції адміністративного органу, його прямими функціональними та компетенційними прерогативами.

Уповноважений адміністративний орган зобов'язаний надати чітку, зрозумілу та викладену простою мовою консультативну процедуру в межах наданої компетенції. І таке консультативне рішення має відповідати вимогам щодо наявності всіх необхідних елементів, щоб забезпечити достатнє роз'яснення порядку, строків, особливостей надання основної послуги, реалізації адміністративного провадження.

За породжуваними наслідками консультативні процедури не є однаковими, а можуть призводити (у разі факультативного характеру консультативної процедури) до не пов'язаного з адміністративним консультативного рішення, що має вільний характер та може бути досить широким за своїм змістом; у разі обов'язкової консультативної процедури уповноважений адміністративний орган щодо прийняття адміністративного рішення не може прийняти непов'язане консультативне рішення; у разі стандартизованої консультативної процедури рішення має відповідати стандартизованому або взагалі не прийматися.

У європейській правозастосовній практиці заборонено надання негативних консультативних рішень за результатами консультативних процедур, тому такі рішення визнаються незаконними. На характер консультативної процедури має значний вплив також регулярність здійснення такого виду процедур, досвід їх надання, оскарження, систематизації тощо. Для України вищезгаданий досвід європейських країн щодо надання консультативних рішень у межах консультативних процедур заслуговує на врахування в межах розвитку адміністративно-процедурного законодавства, а також для впорядкування викладених у численних підзаконних адміністративно-правових актах вимог щодо надання консультацій населенню.

Важливо зазначити, що розвиток правового регулювання консультативних процедур призвів і до формування специфічних узагальнень консультативної практики, створення консультативних покажчиків як за предметною ознакою, так і за суб'єктною, що найчастіше використовуються громадянами під час консультування на офіційному сайті органу. Серед інноваційних форм, що виникають у сучасній європейській практиці, слід указати і на онлайн-консультації, онлайн-конференції, чати, систематизовані каталоги із захищеним доступом до розміщених на них інформаційно-консультаційних джерел. Такі форми, на наш погляд, також потребують урегулювання в українському законодавстві, адже зможуть значно спростити отримання консультацій широким колом осіб та сприятимуть утвердженню вимог щодо юридичної визначеності, прозорості, відповідальності в діяльності адміністративних органів.

Консультативні процедури в системі адміністративних проваджень є самостійними. Вони передують ініціюванню основного провадження та роз'яснюють його етапи, порядок прийнят-

тя рішення, правила, процедури, відмінність від інших суміжних видів адміністративних проваджень. Значення консультативних процедур не можна недооцінювати, адже саме завдяки їх ефективній реалізації досягається індикативний показник діяльності адміністративного органу.

Консультативні процедури характеризуються загальними процедурними вимогами, що застосовують до безспірних адміністративних проваджень. На більш високому рівні узагальнення консультативні процедури становлять окрему групу процедур у системі адміністративних проваджень, що характеризуються безспірним порядком реалізації. Такі правила процедури нормативно закріплюються в законодавчих та підзаконних актах, а також уточнюються судовою практикою.

«Для реформи сфери управління та адміністративного права важливо забезпечити покращення життєвого стандарту для населення, що відповідає «Цілям розвитку тисячоліття» Організації Об'єднаних Націй, що визнається основоположною концепцією для всіх міжнародних організацій, що надають підтримку в проведенні реформ іншим країнам за рахунок коштів платників податків. За умов більш докладного розгляду це означає, що адміністративна реформа повинна бути покликана утвердити правову визначеність для громадян та підприємств, знизити витрати в економічному секторі та забезпечити рівноправ'я громадян у значно більшій мірі, ніж це спостерігається зараз» [2, с. 23].

Удосконалення вітчизняної практики реалізації консультативних процедур потребує розробки підходу щодо нормативного визначення їх основних видів та співвідношення з основними видами адміністративних проваджень у межах наданої адміністративним органам компетенції. Загалом, у підзаконних актах, що регулюють численні реєстраційні дозвільні провадження, формально встановлені правила консультування громадян, проте, на наш погляд, не досить чітко визначений порядок, строки, гарантії їх надання, що не може не позначитися негативно на практичному аспекті справи. Отож, слід висловити пропозицію щодо визначення процедурних правил прийняття консультативних рішень на рівні окремого розділу адміністративно-процедурного кодексу або закону, що дозволить більш детально забезпечити реалізацію прав великої кількості осіб.

Також вагомим значення набуває вирішення питання про безоплатність або невисоку плату за надання консультативних рішень уповноваженими органами (відповідно до об'єктивних труднощів їх надання або необхідності проведення додаткових експертиз тощо). Якщо йдеться про використання статистичних узагальнень щодо прийнятих консультативних рішень, то, як правило, доступ до такої інформації забезпечується безкоштовно на офіційному сайті адміністративного органу.

**Висновки.** Розвиток адміністративно-процедурного законодавства потребує вдосконалення суміжних видів адміністративних проваджень: консультативних процедур, інформаційного обслуговування, надання адміністративних послуг тощо. Консультативні процедури потребують розвитку у взаємозв'язку з наданою компетенцією адміністративним органам щодо вирішення адміністративних певних видів справ. Консультативні процедури не можуть надаватися адміністративними органами поза визначеними законом сферами наданої компетенції.

Як наслідок, консультативні процедури можуть призводити до прийняття обов'язкового або факультативного консультативного рішення, а у разі стандартизованої консультативної процедури – до стандартизованого консультативного рішення.

Серед інноваційних форм, що виникають у сучасній європейській практиці, слід указати і на онлайн-консультації, онлайн-конференції, чати, систематизовані каталоги із захищеним доступом до розміщених на них інформаційно-консультаційних джерел. Такі форми, на наш погляд, також потребують урегулювання в українському законодавстві, адже зможуть значно спростити отримання консультацій широким колом осіб та сприятимуть утвердженню вимог щодо юридичної визначеності, прозорості, відповідальності в діяльності адміністративних органів.

#### **Список використаних джерел:**

1. Foillard Ph. Droit administrative. Editions Paradigme, 2006–2007. 454 с.
2. Административная реформа в Республике Узбекистан: опыт и проблемы правового регулирования: Материалы Международного симпозиума. Ташкентский государственный юридический институт. Ташкент, 2008. 336 с.
3. Джафарова М.В. Адміністративні процедури прийняття та реалізації управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2008. 20 с.

4. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2007. 21 с.

5. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Одес. нац. юрид. акад. Одеса, 2006. 20 с.

6. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. Стор. 32. Ст. 943.

7. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.2.10>

МЕДЯНИК В.А.

## ДО ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

### ON THE ISSUE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES FOR THE FORMATION OF STATE SOCIAL POLICY

У статті розкрито основні підходи правознавців до сутності поняття «адміністративні процедури», виокремлено їх основні завдання. Констатовано, що одним із видів адміністративної процедури є правотворча діяльність публічної адміністрації та діяльність з прийняття управлінських рішень у формі оперативних та поточних планів реалізації державної соціальної політики, яку здійснюють Кабінет Міністрів України та профільні міністерства. Здійснено аналіз завдань Кабінету Міністрів України та обґрунтовано, що: Кабінет Міністрів України має повноваження щодо розроблення державної соціальної політики та її виконання; міністерства забезпечують формування та реалізацію державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики; Міністерство соціальної політики України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, який забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері соціальної політики; Міністерство у справах ветеранів України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері соціального захисту ветеранів війни; інші профільні міністерства, відповідно до чинного законодавства, також наділені повноваженнями щодо формування і реалізації державної політики в окремих галузях соціальної сфери. Констатовано, що міністерства за своїм статусом є суб'єктами формування та реалізації державної соціальної політики. Теоретично обґрунтовано, що формування державної соціальної політики має відбуватися на рівні законодавчого органу влади і втілюватися у формі законів, якими мають бути затверджені Доктрина соціальної держави і Стратегія державної політики. Надано пропозиції щодо удосконалення такого напрямку діяльності – розробити і затвердити положення, що має на належному рівні регулювати адміністративні процедури формування політики держави у відповідній галузі.

**Ключові слова:** адміністративні процедури, соціальна політика, суб'єкти, правотворча діяльність, адміністративне право.