

УДК 352:303.01

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.06.26>

МЕТОДИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ У СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Миколаєць А.П.,*кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональна Академія управління персоналом*

Миколаєць А.П. Методи взаємодії держави та громадськості у сучасній Україні.

У статті з'ясовано позиції науковців з приводу визначення поняття «метод» у адміністративно-правовій доктрині. Зроблено висновок про те, що поняття методу взаємодії держави і громадськості знаходиться на межі різних теорій методу у адміністративному праві, акумулюючи його сутнісні правові риси та набуваючи специфічних ознак з огляду на специфіку свого предмету та об'єкту впливу. Різняться позиції науковців і щодо виділення системи методів у адміністративному праві та у публічному адмініструванні. Одні науковці притримуються більш загальноприйнятих класифікацій, виділяючи імперативний та диспозитивний методи, інші, заглиблюючись у сутність адміністративно-правових відносин та адміністрування визначають більш специфічні методи, як-то рекомендаційний чи заохочувальний, метод контролю тощо.

У статті запропоновано авторське бачення дефініції поняття «метод взаємодії держави та громадськості», під яким запропоновано розуміти сукупність способів та прийомів практичного встановлення взаємних зв'язків та здійснення взаємного впливу між державою та громадськістю в особі уповноважених суб'єктів чи правомочних представників, а також реалізації спільного впливу на об'єкт управління, виконання функцій публічного адміністрування.

Надалі сформовано перелік методів взаємодії держави та громадськості у сучасній Україні. Серед них виділено такі: 1) імперативний метод (полягає у встановленні чітких адміністративно-правових вимог до поведінки учасників взаємодії, закріпленні зобов'язань діяти у конкретний спосіб, визначенні адміністративних процедур, строків, обов'язків, які виникають у суб'єктів у процесі взаємодії, порушення яких тягне за собою можливість застосування сили державно-владного примусу, притягнення до відповідальності); 2) диспозитивний метод (надає учасникам взаємодії більше альтернативних можливостей вибору форм і заходів взаємодії, свободу здійснювати або не здійснювати конкретні заходи взаємодії); 3) рекомендаційний метод (змістом наведеного методу є закріплення у чинному адміністративному законодавстві

рекомендацій щодо бажаної поведінки суб'єктів взаємодії, які вони можуть застосовувати або не застосовувати, а також метод рекомендації застосовується до самої діяльності суб'єктів взаємодії; 4) заохочувальний метод (полягає у закріпленні у чинному законодавстві системи організаційно-правових, матеріальних, соціальних та інших стимулів, гарантій, які відіграють стимулюючу роль у проведенні взаємодії держави і громадськості, мотивують до її ефективного та результативного здійснення); 5) метод контролю проявляється у реалізації різних форм громадського контролю за діяльністю органів влади, проведенні громадських експертиз, тобто здійсненні систематичної або на вимогу перевірки стану реалізації суб'єктами владних повноважень своїх повноважень, дотримання прав та свобод людини та прийняття за наслідками такої перевірки певних заходів; 6) договірний метод (ґрунтується на паритетності засад взаємодії між державою та громадськістю та виражається у застосуванні прийомів взаємних домовленостей щодо реалізації спільних заходів, поєднання спільних ресурсів для виконання певних функцій публічного адміністрування чи вирішенні спільних проблем); 7) метод автономії і рівності сторін полягає у тому, що у сфері взаємодії правовий статус представників як держави, так і громадськості характеризується наявністю рівнозначних кореспондуючих один одному прав та обов'язків, перебування на одному рівні у процесі вирішення загальносуспільних проблем, побудови державності та спрямування політики, розвитку громадянського суспільства; 8) метод координації пов'язаним із методом рівності сторін та їх автономії та полягає у тому, що діяльність суб'єктів взаємодії здійснюється погоджено, узгоджуються ними час та місце такої взаємодії, виконання спільних заходів, спільна реалізація певних публічних повноважень; 9) конклюдентний метод (дії суб'єкта взаємодії, що виражають його волевиявлення на встановлення певних взаємозв'язків, вступу у правовідносини, що висловлені не в формі усної чи письмової пропозиції, а безпосередньо через поведінку, з якої можна зробити висновки про такий намір (електронне врядування)).

Ключові слова: держава, громадськість, взаємодія, контроль, метод взаємодії, координація, імперативний метод, диспозитивний метод, рекомендаційний метод.

Mykolaiets A.P. Methods of interaction between the state and the public in modern Ukraine.

The article clarifies the positions of scientists regarding the definition of the concept of "method" in the administrative-legal doctrine. It is concluded that the concept of the method of interaction between the state and the public is on the border of various theories of the method in administrative law, accumulating its essential legal features and acquiring specific features in view of the specificity of its subject and object of influence. The positions of scientists also differ regarding the selection of a system of methods in administrative law and in public administration. Some scientists adhere to more generally accepted classifications, distinguishing imperative and dispositive methods, others, delving into the essence of administrative-legal relations and administration, define more specific methods, such as recommendatory or encouraging, control methods, etc.

The article offers the author's vision of the definition of the concept of "method of interaction between the state and the public", under which it is proposed to understand a set of methods and techniques of practical establishment of mutual relations and mutual influence between the state and the public in the person of authorized subjects or authorized representatives, as well as implementation joint influence on the object of management, performance of public administration functions.

In the future, a list of methods of interaction between the state and the public in modern Ukraine is formed. Among them, the following are highlighted: 1) imperative method (consists in establishing clear administrative and legal requirements for the behavior of interaction participants, establishing obligations to act in a specific way, defining administrative procedures, deadlines, obligations that arise for subjects in the process interactions, the violation of which entails the possibility of using the force of state coercion, prosecution); 2) dispositive method (provides interaction participants with more alternative options for choosing forms and measures of interaction, freedom to implement or not implement specific measures of interaction); 3) the recommendation method (the content of the above method is to enshrine in the current administrative legislation recommendations regarding the desired behavior of the subjects of interaction, which they may or may not apply,

and the recommendation method is applied to the very activity of the subjects of interaction; 4) the incentive method (consists in enshrining in the current legislation a system of organizational and legal, material, social and other incentives, guarantees that play a stimulating role in the interaction of the state and the public, motivate for its effective and effective implementation); 5) the method of control is manifested in the implementation of various forms of public control over the activities of authorities, conducting public examinations, i.e. carrying out a systematic or on-demand inspection of the status of the subjects of authority exercising their powers, observing human rights and freedoms and taking certain measures as a result of such an inspection ; 6) the contractual method (based on the parity of the principles of interaction between the state and the public and is expressed in the application of techniques of mutual agreements regarding the implementation of joint measures, the combination of joint resources for the performance of certain functions of public administration or the solution of joint problems); 7) the method of autonomy and equality of the parties consists in the fact that in the field of interaction the legal status of representatives of both the state and the public is characterized by the presence of equivalent corresponding rights and obligations, being on the same level in the process of solving general societal problems, building statehood and directing politics, development of civil society; 8) the method of coordination is related to the method of the equality of the parties and their autonomy and consists in the fact that the activities of the subjects of interaction are carried out in agreement, they agree on the time and place of such interaction, the implementation of joint measures, the joint implementation of certain public powers; 9) conclusive method (actions of the subject of interaction, which express his will to establish certain relationships, to enter into legal relations, expressed not in the form of an oral or written proposal, but directly through behavior from which it is possible to draw conclusions about such an intention (electronic governance)).

Key words: state, public, interaction, control, method of interaction, coordination, imperative method, dispositive method, recommendatory method.

Постановка проблеми. Підвищення ефективності взаємодії держави та громадськості, забезпечення якісного нормативно-правового регулювання наведеного фундаментального інституту, його охорона значною мірою залежить від належного теоретико-правового осмислення ключових понять та категорій зазначеної

взаємодії. Для створення та охорони адміністративно-правового механізму забезпечення взаємодії держави і громадськості у сучасній Україні важливими є розробки його ключового інструментарію, велику роль у якому відіграють методи такої взаємодії. Виділення системи методів взаємодії держави та громадськості є досить складною науковою задачею, оскільки такі методи є досить неоднорідними за своєю сутністю та характером, виходячи з правової природи самої взаємодії. У ході взаємодії відбувається суттєве застосування не характерних для адміністративного права та публічного адміністрування методів, які ґрунтуються на рівноправності сторін, їхньому вільному волевиявленні, свободі учасників у обранні форм спільної діяльності, системи прийомів, періодичності її здійснення тощо. Поряд з цим, підлягають застосуванню і класичні методи адміністративного права, як-то імперативний метод, метод контролю тощо. Тому наведене вище обумовлює актуальність і нагальність дослідження зазначеної проблеми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика методів здійснення взаємодії держави та громадськості викликає значний науковий інтерес у вчених, серед яких свої напрацювання зазначеному питанню присвятили О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, І.П. Голосніченко, С.Ф. Денисюк, Є.В. Додін, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, В.К. Шкарупа, О.Н. Ярмиш та ін.

Невирішені раніше проблеми. Попри суттєвий внесок у теорію адміністративного права з окреслених питань, на сьогодні бракує єдиного та системного дослідження проблематики методів взаємодії держави та громадськості у сучасній Україні, не надано визначення окресленої категорії.

Метою даної статті є формування авторського підходу до визначення переліку методів взаємодії держави та громадськості у сучасній Україні, а також надання дефініції зазначеній категорії.

Виклад основного матеріалу. С.В. Діденко аналізує позиції науковців з приводу визначення поняття «метод», у зв'язку з чим зауважує, що, наприклад, В. Коваленко вважає, що в загальноприйнятому розумінні метод означає спосіб, прийом практичного здійснення чого-небудь [1, с. 482]. Тобто, на думку С.В. Діденко, така правова категорія, як метод, у контексті адміністративного права насамперед потрібна для визначення, яким саме чином відбувається певне правове явище чи здійснюється що-небудь. Автор звертає увагу на визначення методу державного управління та відзначає, що з позиції більшості дослідників, це способи, прийоми, шляхи досягнення цілей,

вирішення завдань і здійснення його функцій і повноважень [2, с. 61]. На думку В.Б.Авер'янова метод державного управління трактується як певні способи практичного здійснення органами виконавчої влади та іншими суб'єктами державного управління владно-організаційного впливу на керовані об'єкти, що відповідають характеру й обсягу наданих цим суб'єктам функцій і повноважень, а також особливостям керованих об'єктів [3, с. 72].

М.І.Байтін, досліджуючи методи адміністративного права, виділяє такі способи впливу на поведінку суб'єктів: 1) імперативний, що спрямований на забезпечення запропонованого державою строго обов'язкової поведінки суб'єкта; 2) автономний, який залишає суб'єктам значний простір для вільного волевиявлення; 3) заохочувальний, що стимулює бажану для держави і суспільства поведінку; 4) рекомендаційний, що пропонує адресату самостійно визначити бажаний для держави варіант поведінки з урахуванням місцевих умов і реальних можливостей [4, с. 221-222]. М.І. Матузов вказує, що для права характерні такі методи, як імперативний і диспозитивний, дозвіл, зобов'язування (припис) і заборона, субординації і владного наказу, заохочення, переконання і примусу, автономії і рівності сторін. Вчений відзначає, що методи взаємопов'язані і діють у їх поєднанні. Досить цікавою є позиція О.М. Вітченко, який вибудовує свою класифікацію залежно від питомої ваги групи прийомів, що становлять зміст цього методу: 1) метод заборон; 2) метод субординації; 3) диспозитивний метод; 4) договірно-заохочувальний; 5) метод рекомендацій.

Отже, як бачимо, чіткого та взаємоузгодженого бачення змісту поняття «метод» у адміністративному праві немає, більше того, вчені наводять окремі відтинки значень досліджуваної категорії з огляду на те, у якому розумінні вживається поняття методу: чи це метод державного управління, чи метод адміністративно-правового регулювання, метод забезпечення реалізації певних прав і свобод тощо. Вочевидь поняття методу взаємодії держави і громадськості знаходиться на межі різних теорій методу у адміністративному праві, акумулюючи його сутнісні правові риси та набуваючи специфічних ознак з огляду на специфіку свого предмету та об'єкту впливу. Різняться позиції науковців і щодо виділення системи методів у адміністративному праві та у публічному адмініструванні. Одні науковці притримуються більш загальноприйнятих класифікацій, виділяючи імперативний та диспозитивний методи, інші, заглиблюючись у сутність адміністративно-правових відносин та адміністрування визначають більш специфічні методи, як-то рекомендацій-

ний чи заохочувальний, метод контролю тощо.

На наш погляд, доцільно виокремлювати наступні методи взаємодії держави і громадськості:

1) імперативний метод. Полягає у встановленні чітких адміністративно-правових вимог до поведінки учасників взаємодії, закріпленні зобов'язань діяти у конкретний спосіб, визначенні адміністративних процедур, строків, обов'язків, які виникають у суб'єктів у процесі взаємодії, порушення яких тягне за собою можливість застосування сили державно-владного примусу, притягнення до відповідальності. Прикладом може бути передбачені постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» визначення чіткої юридичної підстави для проведення громадської експертизи (надходження письмового запиту конкретної форми та змісту, що визначено у постанові), положення пункту 4, у якому регламентуються чіткі дії органу виконавчої влади, які він зобов'язаний вчинити у разі надходження до нього запиту про проведення громадської експертизи та конкретні строки вчинення таких дій. Застосування імперативного методу у сфері взаємодії держави та громадськості є актуальним та необхідним, оскільки саме за допомогою його прийомів вдається досягнути максимальної визначеності та прозорості алгоритмів такої взаємодії, визначити необхідні та бажані наслідки взаємодії, встановити у відповідних її випадках обов'язки її учасників, що в подальшому забезпечить досягнення ефективного результату. Імперативний метод посідає таким чином вагоме місце у досліджуваній сфері, проте його застосування повинно бути обґрунтованим та доцільним, обумовлюватися необхідністю захистити найбільш фундаментальні форми досліджуваної взаємодії, права та свободи людини і цінності громадянського суспільства;

2) диспозитивний метод на противагу імперативному надає учасникам взаємодії більше альтернативних можливостей вибору форм і заходів взаємодії, свободу здійснювати або не здійснювати конкретні заходи взаємодії. Наприклад, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні і реалізації державної політики» [4], громадська рада має право: утворювати постійні та тимчасові робочі органи (правління, секретаріат, комітети, комісії, експертні групи тощо); залучати до своєї роботи працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представників підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності (за згодою їх керівників),

а також окремих фахівців (за згодою); організувати і проводити семінари, конференції, засідання за круглим столом та інші публічні заходи [4];

3) рекомендаційний метод. Змістом наведеного методу є закріплення у чинному адміністративному законодавстві рекомендацій щодо бажаної поведінки суб'єктів взаємодії, які вони можуть застосовувати або не застосовувати, а також метод рекомендації застосовується до самої діяльності суб'єктів взаємодії. Наприклад, згідно з наведеною вище постановою від 03.11.2010 №996 закріплено, що слід рекомендувати органам місцевого самоврядування під час проведення консультацій з громадськістю та утворення громадських рад при органах місцевого самоврядування керуватися затвердженими цією постановою Порядком і Типовим положенням [4]. Тобто затверджені нормативно правові вимоги до окремих форм взаємодії є примірними та типовими, а їх застосування залежить від волі суб'єкта взаємодії, оскільки вони виступають як допоміжний інструмент у налагоджуванні такої взаємодії. Також проявом методу рекомендації є положення постанови від 03.11.2010 № 996, відповідно до якого рішення громадської ради мають рекомендаційний характер і є обов'язковими для розгляду органом виконавчої влади;

4) заохочувальний метод полягає у закріпленні у чинному законодавстві системи організаційно-правових, матеріальних, соціальних та інших стимулів, гарантій, які відіграють стимулюючу роль у проведенні взаємодії держави і громадськості, мотивують до її ефективного та результативного здійснення;

5) метод контролю проявляється насамперед у реалізації різних форм громадського контролю за діяльністю органів влади, проведенні громадських експертиз, тобто здійсненні систематичної або на вимогу перевірки стану реалізації суб'єктами владних повноважень своїх повноважень, дотримання прав та свобод людини та прийняття за наслідками такої перевірки певних заходів. Зі свого боку, органи державної влади здійснюють контроль за дотриманням інститутами громадськості вимог законності та правопорядку;

6) договірний метод. Наведений певною мірою невластивий адміністративному праві метод ґрунтується на паритетності засад взаємодії між державою та громадськістю, та виражається у застосуванні прийомів взаємних домовленостей щодо реалізації спільних заходів, поєднання спільних ресурсів для виконання певних функцій публічного адміністрування чи вирішенні спільних проблем. Найбільш яскравим проявом застосування зазначеного методу є укладення адміністративних договорів, мемо-

рандумів про співпрацю;

7) метод автономії і рівності сторін полягає у тому, що у сфері взаємодії правовий статус представників як держави, так і громадськості характеризується наявністю рівнозначних кореспондуючих один одному прав та обов'язків, перебування на одному рівні у процесі вирішення загальносуспільних проблем, побудови державності та спрямування політики, розвитку громадянського суспільства. Тобто сама взаємодія держави і громадськості відбувається у загальному щодо вирішення найбільш важливих питань суспільного значення, стосовно чого кожному із суб'єктів надана співмірна правова можливість здійснювати організуючий та спрямовуючий вплив. Тому при здійсненні взаємодії кожен суб'єкт як від держави, так і від громадськості користується рівними правами щодо ініціювання проведення взаємодії, визначення її форм та періодичності, вирішенні інших важливих питань взаємодії. Поряд з тим, автономність сторін полягає у тому, що при здійсненні взаємодії жоден із суб'єктів не вправі втручатися у здійснення іншим учасником своїх безпосередніх спеціальних повноважень як органу публічної адміністрації або ж у процес реалізації своїх особистих громадянських чи інших прав інститутом громадськості. Взаємний вплив та взаємні зв'язки між державою та громадськістю здійснюються лише у площині тих завдань, які складають зміст взаємодії;

метод координації. Від лат. *coordinatio* - взаємовпорядкування – погодження, зведення до відповідності, установа взаємозв'язку, контакту в діяльності людей, між діями, поняттями тощо [8]. Наведений метод є пов'язаним із методом рівності сторін та їх автономії та полягає у тому, що діяльність суб'єктів взаємодії здійснюється погоджено, узгоджуються ними час та місце такої взаємодії, виконання спільних заходів, спільна реалізація певних публічних повноважень;

конклюдентний метод. Наведений метод не пропонується у науковій доктрині. Ми дійшли до висновку про доцільність розгляду наведеного методу для сфери взаємодії, оскільки в умовах сучасності, на наш погляд, досить багато прогресивних форм взаємодії держави і громадськості ґрунтується саме на наведеному методі. Від лат. *conclude* — укладаю, роблю висновок – це дії суб'єкта взаємодії, що виражають його волевиявлення на встановлення певних взаємозв'язків, вступу у правовідносини, що висловлені не в формі усної чи письмової пропозиції, а безпосередньо через поведінку, з якої можна зробити висновки про такий

намір. Прикладом можна навести електронне врядування. У ньому сама наявність відповідного інтерфейсу, вкладок та інформаційно-технічних можливостей, за яких можна отримати інформацію про діяльність органу державної влади чи місцевого самоврядування, публічну інформацію, отримати адміністративну послугу онлайн, залишити відгук чи отримати можливість зворотного зв'язку, слугують підставою для усвідомлення того, що держава (у особі конкретного органу) бажає вступити у взаємодію з представниками громадськості. Відповідно, представник громадськості, реалізуючи відповідну технічну можливість, вступає шляхом прийняття таких конклюдентних дій у взаємодію з державою.

Висновки. Підсумовуючи наведене, вважаємо, що методи взаємодії держави і громадськості – це сукупність способів та прийомів практичного встановлення взаємних зв'язків та здійснення взаємного впливу між державою та громадськістю в особі уповноважених суб'єктів чи правомочних представників, а також реалізації спільного впливу на об'єкт управління, виконання функцій публічного адміністрування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Курс адміністративного права України: підручник / В. Колпаков, О. Кузьменко, І. Пастух, В. Сущенко та ін. / за ред. В. Коваленка. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
2. Підгорний Б. Методи адміністрування протидії незаконного обігу синтетичних наркотичних засобів: поняття та види. Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія «Право» / гол. ред. Ю.Бисага. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2015. Вип. 32. Т. 3. с. 60–64.
3. Алфьоров С. Адміністративне право. заг. част.: навч. посіб. / С. Алфьоров, С. Ващенко, М. Долгополова, А. Купін. Київ: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
4. Про забезпечення участі громадськості у формуванні і реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996. Урядовий кур'єр. 2010. № 211.
5. Словник української мови у 11 томах. Інститут Мовознавства ім. О.О. Потебні. URL: <https://slovnyk.ua/index.php?swrd=%D0%BA%D0%BE%D0%BE%D1%80%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F>.