

УДК 342.922; 323.2 (477)

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.6.30>

Слабко Світлана Миколаївна,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри теорії, історії держави і права та міжнародного права

Інституту економіки та права Класичного приватного університету

ORCID ID: 0000-0002-9315-8987

УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКИХ ФОРМУВАНЬ В УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

IMPROVEMENT OF THE ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISM OF INTERACTION BETWEEN PUBLIC AUTHORITY BODIES AND PUBLIC FORMATIONS IN THE CONTEXT OF ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL REFORM IN UKRAINE

У статті розглянуто організаційно-правовий механізм взаємодії органів публічної влади (органів державної влади, органів місцевого самоврядування та ін.) в сучасних умовах адміністративно-територіальної реформи в Україні. Визначено, що у процесі побудови правової, демократичної, соціальної держави для формування та реалізації загальнодержавної, регіональної та місцевої політики пріоритетним є розробки дієвих механізмів участі громадян та їх об'єднань. Проведено дослідження термінології з обраної теми та зроблено висновок, що вітчизняному законодавству бракує формально визначених дефініцій (органи публічної влади, інститути громадянського суспільства, громадські формування), тому сформульовані пропозиції для вдосконалення відповідного законодавства. Доведено, що взаємодія органів публічної влади та громадських формувань з боку органів носить публічноправовий, а з боку громадських формувань – приватноправовий характер. Створення та реалізація механізму взаємодії органів публічної влади та громадських формувань в умовах адміністративно-територіальної реформи має спрямовуватися для підвищення ефективності управління через встановлення балансу щодо місця та ролі держави і громадянського суспільства шляхом спрощення процесу взаємодії між ними, мінімізації бюрократизованості, корумпованості існуючих засобів і процедур, базуватися на принципі антропоцентризму, що передбачає спрямованість на забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян. Запропоновані напрями вдосконалення організаційно-правового механізму взаємодії органів публічної влади та громадських формувань в умовах адміністративно-територіальної реформи в Україні, що передбачають налагодження постійного обміну інформацією, створення спеціальних комісій, рад або робочих груп при розробці нормативно-правових актів, планування та проведення консультацій з представниками громадських формувань для обговорення питань загальнодержавного, регіонального та місцевого рівнів тощо.

Ключові слова: органи публічної влади, громадські формування, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, механізм взаємодії, адміністративно-територіальна реформа.

The article examines the organizational and legal mechanism of interaction of public authorities (state authorities, local self-government bodies, etc.) in the current context of administrative and territorial reform in Ukraine. It was determined that in the process of building a legal, democratic, social state for the formation and implementation of national, regional and local policies, the development of effective mechanisms for the participation of citizens and their associations is a priority. Terminology research was conducted on the chosen topic and it was concluded that native legislation lacks formally defined definitions (public authorities, civil society institutions, public formations), therefore suggestions for improving the relevant legislation were formulated. It was proven that the interaction between public authorities and public formations on the part of the authorities has a public law character, and on the part of public formations – a private law character. The creation and implementation of a mechanism for the interaction of public authorities and public formations in the context of administrative and territorial reform should be aimed at increasing the efficiency of management by establishing a balance regarding the place and role of the state and civil society by simplifying the process of interaction between them, minimizing bureaucratization, corruption of existing means and procedures, to be based on the principle of anthropocentrism, which implies a focus on ensuring the realization of the rights, freedoms and legitimate interests of citizens. The directions for improving the organizational and legal mechanism of interaction between public authorities and public formations in the context of administrative and territorial reform in Ukraine was proposed, which provide for the establishment of a permanent exchange of information, the creation of special commissions, councils or working groups in the development of legislative acts, planning and conducting consultations with representatives of public formations to discuss issues of the national, regional and local levels, etc.

Key words: public authorities, public formations, state authorities, local self-government bodies, interaction mechanism, administrative-territorial reform.

Для будь-якої держави, зокрема і для України, до стратегічних перетворень у процесі побудови правової, демократичної, соціальної держави є реформування територіальної організації влади та формування громадянського суспільства. Від ефективної реалізації реформ, розмежування повноважень між органами публічної влади та інститутів громадянського суспільства, значну частину яких складають громадські формування, на засадах субсидіарності й децентралізації значною мірою залежить демократизація усього суспільства. Крім того, формування громадянського суспільства актуалізує завдання розробки дієвих механізмів участі громадян та їх об'єднань у процесі формування та реалізації загальнодержавної, регіональної та місцевої політики, підвищує рівень політичної, правової свідомості та культури громадян. При цьому внесок громадських формувань у вирішення соціальних проблем суспільства визначається значною мірою станом партнерських відносин між органами публічної влади та громадськими формуваннями.

Актуальність питання, що досліджується, насамперед, обумовлюється політичними, економічними та соціальними умовами розвитку держави і суспільства. Проте, особливої гостроти воно набуває у кризовий час, а тим більше – у період воєнного стану.

Дослідження проблеми взаємодії органів публічної влади і громадських формувань показує, що вона носить як теоретично дискусійний, так і практично складний характер.

Джерельною базою нашого дослідження стали новини напрацювання вчених та фахівців у сфері права, управління, економіки, соціології, таких як: Н. А. Бабарикіна, Л. М. Васильєва, Л. С. Гамбург, М. В. Канавець, І. Ф. Корж, І. В. Лізаковська, М. П. Мезюк, А. Ф. Руденко, Ю. Ж. Шайгородський та ін. Проте, розкриття категоріально-термінологічного аспекта предмету дослідження, аналіз відповідного вітчизняного законодавства, концентрація саме на механізмі взаємодії органів публічної влади та громадських формувань в умовах адміністративно-територіальної реформи і склали новизну нашого дослідження.

Метою статті є окреслення проблемних питань взаємодії органів публічної влади та громадських формувань в умовах адміністративно-територіальної реформи в Україні та формулювання пропозицій щодо його вдосконалення.

На сучасному етапі поняття «влада» має багато дефініцій і різноманітних підходів до їх розуміння. У вітчизняній літературі влада розуміється у трьох значеннях:

1) як відносини командування і підпорядкування у суспільній групі, державі й суспільстві;

2) як вольовий елемент, який виражається у здатності одних суб'єктів нав'язати волю іншим суб'єктам за допомогою переконання або примусу, підпорядкувати їх своїм інтересам;

3) як інститут, тобто організована установа, здатна забезпечити єдність дій і усталений порядок у суспільних відносинах [1, с. 79].

Отже, влада у широкому розумінні – це вплив однієї частини суспільства (індивіда, групи, організації тощо) на поведінку іншої у бажаному для себе напрямі. Влада є відношенням, отже, передбачає наявність двох сторін. Основною особливістю владного відношення є переважний вплив однієї його сторони на іншу. Тому сторону з переважним впливом доцільно називати суб'єктом, а сторону, яка цього впливу зазнає – об'єктом владного відношення.

В науковій та навчальній літературі виокремлюються наступні основні концепції влади:

– телеологічна (здатність досягнення поставлених цілей, одержання намічених результатів);

– реляціоністська (відношення між двома партнерами, коли один із них - суб'єкт - справляє визначальний вплив на іншого – об'єкт);

– системна (з'єднує всі елементи політичної системи таким чином, щоб це сприяло збалансованому стану як самої системи, так і суспільства в цілому);

– біхевіористська (владу – особливий тип поведінки, за якої одні люди командує, а інші підкоряються, прагнення до влади проголошується домінуючою рисою природи людини);

– психологічна (людина вона підсвідоме віддає перевагу рабству перед свободою заради уникнення відповідальності) [1, с. 80].

За теорією адміністративного права публічна влада може бути охарактеризована як «юридичний режим реалізації суверенітету народу шляхом вирішення справ суспільного (публічного) значення, який заснований на єдності повноважень та відповідальності її суб'єктів» [2]. Суб'єктами публічної влади є органи публічної влади, що діють на трьох рівнях (загальнодержавному, регіональному та місцевому) і складають систему органів публічної влади. В теорії управління означена категорія формулюється як «управлінська діяльність на загальнодержавному та регіональному рівнях, що здійснюється та розповсюджується на певній території, спрямована на задоволення потреб, вирішення проблемних питань суспільства, реалізація якої забезпечується через апарат управління, котрий є скоординованою сис-

темою, що побудована з урахуванням принципів взаємодоповнення і єдиноначальства» [3, с. 38].

У загальноправовому розумінні поняття «орган» визначається як установа, що виконує певні функції в галузі державного управління, контролю, нагляду тощо [4, с. 538]. Етимологія категорії «орган» (від грец. *ὄργανον* – інструмент, знаряддя) дозволяє зробити висновок про наявність у держави системи органів, кожен із яких виконує лише йому притаманні функції.

Законодавство України не містить словосполучення «публічна влада», «орган публічної влади». Основний закон України не вживає навіть терміни «державний орган» чи «орган держави», хоча вони зустрічаються в чинних нормативно-правових актах, у тому числі і прийнятих на її основі. Натомість, Конституція України від 28.06.1996 р. використовує термін «органи державної влади», яким позначається сукупність органів законодавчої, виконавчої та судової влади: «Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» (ст. 5); «Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» (ст. 6) [5].

Найбільш поширеною у теоретико-правовій та адміністративно-правовій науках є положення, що публічна влада проявляється у двох формах: державна влада та муніципальна влада, що реалізують свою діяльність через загальнодержавні органи та органи місцевого самоврядування [3, с. 39]. Проте щодо української специфіки вважаємо, що суб'єктами публічної влади також є Президент України, який (як голова держави) наділений певними владними повноваженнями і не відноситься ні до однієї гілки державної влади, ні тим більше до органів місцевого самоврядування.

Також, виходячи з визначення публічної влади, до її суб'єктів доцільно віднести також прокуратуру, яка відповідно до ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» «становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави» [6]; політичні партії, що за ст. 2 Закону України «Про політичні партії в Україні» визначається як «зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню полі-

тичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах» [7]; інші громадські формування тощо. Поняття «публічна влада», «орган (суб'єкт) публічної влади», перелік органів (суб'єктів) публічної влади мають бути закріплені у законодавстві для однозначного тлумачення та застосування.

У процесі розбудови правової держави має формуватися громадянське суспільство, в основі чого функціонує розгалужена мережа незалежних від держави інституцій, об'єднань та організацій, створених самими громадянами для задоволення своїх суспільних потреб та обстоювання колективних інтересів. Серед цих інституцій провідне місце займають громадські формування, до яких ст. 1 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» від 15.06.2003 р. відносить «політичні партії, структурні утворення політичних партій, громадські об'єднання, місцеві осередки громадського об'єднання із статусом юридичної особи, професійні спілки, їх об'єднання, організації профспілки, передбачені статутом профспілки та їх об'єднання, творчі спілки, місцеві осередки творчих спілок, постійно діючі третейські суди, організації роботодавців, їх об'єднання, відокремлені підрозділи іноземних неурядових організацій, представництва, філії іноземних благодійних організацій» [8].

Правові засади взаємодії органів публічної влади та громадських формувань регламентовані ст. 5 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 р., де закріплене, що «Основними засадами внутрішньої політики у сфері формування інститутів громадянського суспільства є: утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави; завершення політичної реформи, посилення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування і об'єднань громадян, запровадження громадського контролю за діяльністю влади; забезпечення незалежної діяльності об'єднань громадян, посилення їх впливу на прийняття суспільно важливих рішень; підвищення ролі та відповідальності політичних партій, сприяння політичній структуризації суспільства на засадах багатопартійності, створення умов для забезпечення широкого представництва інтересів громадян у представницьких органах влади; проведення регулярних консультацій з громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави; проведення всеукраїнських та місцевих референдумів як ефективних форм народного волевиявлення, участі народу у прийнятті

суспільно важливих рішень» [9]. Слід зауважити, що вживання у тексті цього закону словосполучення «об'єднання громадян» є недоречним, бо воно не охоплює усі інститути громадянського суспільства. Так, з 1992 по 2013 рр. діяв ЗУ «Про об'єднання громадян», що визначав їх як добровільні громадські формування, створені на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод, і незалежно від назви (асоціація, конгрес, рух, спілка, фонд, тощо) можуть бути або політичною партією, або громадською організацією [10]. Тож необхідно внести зміни у текст закону, замінивши «об'єднання громадян» на «інститути громадянського суспільства».

Визначаючи правову природу взаємодії органів публічної влади та громадських формувань, констатуємо, що з боку органів вона носить публічно-правовий характер, тому що вони здійснюють владну діяльність, реалізуючи функції держави у формах правотворчості, правозастосування, правоохорони та правозахисту. З боку громадських формувань ця взаємодія має приватно-правовий характер, тому що вони, не маючи владних повноважень, можуть здійснювати вплив на органи публічної влади шляхом обговорення та експертиз нормативно-правових актів, участі у виборах (у Верховну Раду України, Президента України, місцеві ради), здійсненні контролю тощо.

Одночасно зі здобуттям Україною незалежності постало питання побудови власної системи управління, розбудови органів влади. Поступово це сформувалося у адміністративно-територіальну реформу – адміністративну реформу, що полягає у передачі частини повноважень від центральних органів державної влади до місцевих, наданні більших повноважень органам місцевого самоврядування (децентралізації) і зміні адміністративно-територіального поділу. У цих умовах, як вбачається, стратегічний напрям взаємодії органів публічної влади та громадських утворень має бути сформульований наступним чином: підвищення ефективності управління через встановлення балансу щодо місця та ролі держави і громадянського суспільства шляхом спрощення процесу взаємодії між ними, мінімізації бюрократизованості, корумпованості існуючих засобів і процедур.

Незважаючи на концептуалізацію адміністративно-територіальної реформи [11-13], позитивні відзиви експертів Ради Європи [14] та широке її анонсування як найважливішої складової реформування територіальних основ публічної влади, до суттєвих кроків, так і не дійшло. Як вбачається, головною причиною була недостатня політична воля наших «можновладців», неузгодженість

позицій суб'єктів реформування, незацікавленість у проведенні реформи представників місцевого самоврядування, громадських формувань та відсутність достатньої підтримки у населення.

За цих обставин окреслимо аспекти, що обумовлюють необхідність взаємодії органів публічної влади і громадських формувань для просування означеної реформи:

1. Легітимність і демократія. Громадські формування виступають в ролі представників інтересів громадян. Взаємодія з органами влади дозволяє враховувати думку та потреби громадян, сприяючи більшій легітимності та демократії у процесах управління.

2. Ефективність прийняття рішень: Взаємодія з різними групами суспільства дозволяє залучити різноманітні погляди та експертні знання при прийнятті рішень. Це сприяє створенню більш компетентних та збалансованих стратегій і політик.

3. Зменшення конфліктів та соціальна стабільність: Активна участь громадськості може допомогти вирішувати конфлікти та попереджати соціальні напруження. Взаєморозуміння між органами влади і громадськістю сприяє створенню сприятливого соціального клімату.

4. Забезпечення різноманітності поглядів: Громадські організації часто представляють різноманітні групи та інтереси в суспільстві. Взаємодія з ними допомагає враховувати цю різноманітність, забезпечуючи більш широкий спектр поглядів при ухваленні рішень.

5. Контроль за владою: Громадські формування виступають як засіб контролю за владою, допомагаючи у виявленні корупції, неправомірних дій та недоліків в роботі органів влади.

6. Соціальний прогрес: Взаємодія сприяє спільним зусиллям у досягненні соціального прогресу, розвитку громадянського суспільства, покращенню якості життя та забезпеченню прав та свобод громадян.

Базовим постулатом вдосконалення механізму взаємодії органів публічної влади та громадських формувань має стати наступний: адміністративно-територіальна реформа має реалізовуватися суто в інтересах людини. Це означає, що пріоритетом діяльності органів влади та їх посадових осіб, громадських формувань та їх керівників повинна бути спрямована на забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян. При цьому держава відмовляється від володарювання над суспільством і втручається у приватне життя та діяльність інституцій громадянського суспільства виключно у випадках, коли це обґрунтовується реальною необхідністю забезпечення публічних

і приватних інтересів. Це сприятиме прозорості діяльності органів публічної влади, відповідальності їх посадових осіб.

Усе вищевикладене дозволяє формулювати напрями вдосконалення механізму взаємодії органів публічної влади та громадських формувань в умовах адміністративно-територіальної реформи в Україні:

1. Налагодження постійного обміну інформацією між органами влади і громадськими формуваннями для забезпечення взаєморозуміння та прозорості.

2. Створення спеціальних комісій, рад або робочих груп, в які входять представники гро-

мадських формувань, при розробці нормативно-правових актів.

3. Планування та проведення консультацій з представниками громадських формувань для обговорення питань загальнодержавного, регіонального та місцевого рівнів.

4. Закріплення у будь-яких стратегіях, програмах, проектах держави норм щодо партнерства органів публічної влади та громадських формувань у їх реалізації.

5. Проведення громадських слухань для висловлення громадської думки та отримання зворотного зв'язку від громадських формувань тощо.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Політологія: навчально-методичний посібник (у схемах і таблицях) / за наук. ред. проф. В. С. Бліхара. Львів: ПП «Арал», 2018. 540 с.
2. Савчин М. В. Організація та форми публічної влади. URL: https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/529/9/9_public%20power.ppt
3. Стукан Т. М. Публічна влада: характеристика, ознаки та форми прояву. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2021. № 4 (31). С. 36–41.
4. Словник української мови: в 11 т. / ред. колег. І. К. Білодід (голова) та ін. Київ : Наукова думка, 1970–1980. Т. 5. 732 с.
5. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. Редакція 01.01.2020.
6. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2-3. Ст. 12. Редакція від 01.01.2024.
7. Про політичні партії в Україні: Закон України від 05.04.2001 р. № 2365-II. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 23. Ст. 118. Редакція від 26.12.2023.
8. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.06.2003 р. № 755-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 31-32. Ст. 263. Редакція від 01.01.2024.
9. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 40. Ст. 527. Редакція від 31.03.2023.
10. Про об'єднання громадян: Закон України від 16.06.1992 р. № 2460-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 34. Ст. 504. (втратив чинність з 10.01.2013).
11. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385 URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> (дата звернення 25.01.2024).
12. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 90.
13. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки. Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення 25.01.2024).
14. Жерар Марку. Нові українські законопроекти, що впроваджують територіальну реформу і реформу місцевого самоврядування, осінь 2015 р. Експертна оцінка Ради Європи. *Місьцеве самоврядування: пошуки та здобутки*. Збірник матеріалів та документів / За ред. М. Пухтинського, О. Власенка. Київ: Атіка, 2017. С. 551–589.