

**Натисніть тут, щоб  
купити книгу на сайті  
або замовляйте за телефоном:  
(0352) 51-97-97, (067) 350-18-70,  
(066) 727-17-62**

# ВСТУП

Здобуття Україною незалежності, докорінні політичні зміни й соціально-економічні перетворення визначальним чином вплинули на розвиток громадянського суспільства в Україні. Ці процеси не віддільні від загального контексту національного державотворення, його здобутків і проблем.

У сучасному українському державотворенні проблема впровадження ефективного державного управління та його співвідношення з місцевим самоврядуванням є одним із ключових питань.

Історичною практикою підтверджено, що безпосередні творці матеріальних благ — трудящі маси — постійно виявляють прагнення брати конкретну і практичну участь у різних видах політичної діяльності, що дає їм змогу турбуватись про власний добробут не лише засобами продуктивної праці у сфері матеріального виробництва, а й за допомогою участі в акціях впливу на діяльність суспільних верств у прийнятті ними соціально значущих рішень. Звідси випливає, що політика, в опосередкованому її сприйнятті, є загальнолюдським рухом до утвердження вищих соціальних цінностей. Соціальна дійсність відкинула всі спроби розмежувати народ і політику чи позбавити народ політики або поставити політику над народом: поки в соціумі зберігатиметься потреба у прийнятті та реалізації владних рішень, доти зберігатиметься потреба участі народних мас у політичних процесах, бо всі владні рішення, що приймаються соціальними верхами, стосуються соціальних низів і реалізуються останніми безпосередньо. Тому на даному етапі розвитку цивілізації людство аж ніяк не може відмовитися від політизації відносин у будь-якій сфері. Неспроможність відмовитись від політизації відносин не означає абсолютизації політики, бо всі відносини, зв'язки і взаємодії у сфері політики мають фундаментальну основу, яка регламентує всі параметри політичної діяльності і виступає певним обмежувачем політики. Такою основою виступає єдність духовного і державного начал: духовним началом є національна ідея, яка полягає у формуванні та зміцненні національної державності, котра, зрозуміло, виступає державним началом.

Саме національна ідея (з політичного погляду) є об'єктивним підґрунтям загального політичного зв'язку і взаємоузгоджених дій всіх елементів політичної, економічної і соціальної структур соціуму, а в конкретному політичному контексті — це орієнтир цільових інтересів національної спільноти, гарантія державної суверенності нації, а відтак і еволюційного входження у світовий цивілізаційний простір. Національна ідея як політичне явище не є ідеологічним штампом: у політичному розумінні вона виступає фундаментальним гарантом узгодження і гуманізації різних соціальних інтересів, які можуть реалізуватися тільки на її основі. Зауважимо: лише на основі узгодження інтересів можливо здійснювати вплив на іншого суб'єкта політичного процесу (в даному випадку маємо на увазі громадські інституції та місцеві органи влади і самоврядування); при відсутності основи для узгодження інтересів можливою стає лише конфронтація, а відносини переростають у конфлікт, тобто набувають деструктивних форм. Тому цікава для нас проблема «громадянин — влада» може бути розв'язаною лише у форматі національної політики, яка організує український соціум у єдину соціальну спільноту (за стратегічними інтересами), внутрішні суперечності (в тактичних інтересах) якої лише означатимуть наявність джерел поступального розвитку [6,21]. В реалізації національної ідеї мають брати участь усі громадяни країни, до якої б етнічної спільноти вони не належали, в якому б соціальному статусі не перебували — управлінця чи члена громадської інституції: тільки об'єднання на основі стратегічної ідеї та мобілізація засобом стратегічного інтересу створюють умови для конструктивних взаємовпливів та позитивної взаємозалежності.

Проблематика національної ідеї є важливою для вирішення як загальнодержавних, так і локальних завдань, досягнення загальнонаціональних і регіональних цілей. Бо національна ідея — це ідея нації і кожного її представника, в якій відображене своє місце і роль у світовій чи регіональній історії, бачення свого власного історичного буття та власного впливу (чи участь) на історичні процеси. У сучасній Україні силою обставин проблематика національної ідеї актуалізована вибором історичної перспективи: «Схід — Захід», «Росія — Європа». Згаданий вибір розставляє акценти не тільки в системі національних відносин, а й у всіх інших сферах українського соціуму, в тому числі, в системі відносин «громадянин — влада», тобто, чи будуть відносини громадських

## РОЗДІЛ II

# ОСНОВНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ТА МОЖЛИВОСТЕЙ ВПЛИВУ ГРОМАДСЬКИХ ІНСТИТУЦІЙ НА ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

### 2.1. Законодавче регулювання взаємодії громадських структур з органами місцевого самоврядування

Органи місцевого самоврядування посідають особливе місце в системі адміністративно-державного управління: вони є низовою (базовою) ланкою, що безпосередньо стикнується з потребами населення. Наближеність до об'єкта діяльності — членів територіальної громади — обумовлює подвійну роль органів місцевого самоврядування: з одного боку вони виступають елементом структури державного управління, а з іншого — за своїм походженням та функціональними обов'язками є самоврядними органами місцевих громад. Перше означає, що діяльність місцевих самоврядних органів спрямована на реалізацію рішень вищої влади в інтересах всього населення України, в тому числі — членів даної територіальної громади, а друге вказує на зміну орієнтирів діяльності з доцентрових на відцентрові — самоврядний орган спрямовується на задоволення потреб тільки тієї частини населення, що проживає на території певної адміністративної одиниці (села, селища, міста, району). Такий дуалізм в діяльності органів місцевого самоврядування часто породжує проблеми у взаємоузгодженні інтересів цілого (держави) і частини цілого (певної території). Проблеми можуть вирішуватись тільки на основі антропологічного (але аж ніяк не технократичного!) підходу до управлінської діяльності, який надає перевагу людському фактору як головній рушійній силі суспільства. Внаслідок чого населення території розглядаєть-

ся як винятково важливий і пріоритетний об'єкт діяльності органів місцевої влади. Саме за такого підходу в громадських інституціях місцевого рівня з'являється можливість та об'єктивні підстави взаємодії з органами місцевого самоврядування на принципах зацікавленості у спільному вирішенні проблем розвитку території та прив'язаності до місцевих інтересів, необхідності поєднання інтересів цілого (держави), в чому вищу зацікавленість виявляють самоврядні структури, та частини (місцевої громади), в повному забезпеченні потреб та інтересів якої особливо зацікавлені громадські структури низового рівня.

Місцеве самоврядування виступає не лише гарантом демократизації суспільства, а й фактором активізації громадян. Стимулювання їх участі у вирішенні територіальних проблем, на чому і ґрунтується взаємодія самоврядних і громадських структур. Термін «самоврядний» у європейському прочитанні звучить як «муніципальний», що в перекладі з латини означає «беру тягар на себе», в чому чітко виражається сутність самоврядного начала в управлінні суспільними справами: патерналістські сподівання на те, що владні верхи вирішать конкретні проблеми окремих територій не мають підстав, а місцеві проблеми мають вирішуватись на місцевому рівні, щоправда, за умови необхідного нормативно-правового забезпечення зі сторони вищих органів державної (законодавчої) влади.

Більше того, інтегрування України в європейські структури потребує вироблення і втілення у життя такої моделі місцевого самоврядування, яка відповідала б загальноновизнаним європейським стандартам, для чого необхідно гармонізувати національне законодавство з Європейською хартією місцевого самоврядування, принципи і норми якої запровадити у реальну практику діяльності самоврядних структур, що сприятиме виконанню Україною взятих на себе зобов'язань при вступі до Ради Європи, пов'язаних із розвитком місцевої демократії. Реалізація принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування як одного з міжнародних нормативних документів, що встановлює спільне правове поле діяльності самоврядування та громадських інституцій, має ще один позитивний момент: допомагає подолати необґрунтовані застереження державних службовців вищого рівня щодо того, що посилення місцевого самоврядування призведе до ослаблення центральних

органів влади, знизить ефективність їх впливу на низові управлінські структури. Розвиток справжнього самоврядування, його конструктивна взаємодія з місцевими громадськими структурами (а саме на це спрямовані всі положення Європейської хартії місцевого самоврядування) дасть змогу не лише зміцнювати центральну владу через забезпечення поваги до верховенства права і демократичних принципів законності, а й забезпечити громадянам і їх громадам усіх рівнів і територій однакові цивільні громадянські права та можливості справедливого отримання частки національного багатства, необхідного для гідного життя кожного громадянина і поступального розвитку кожної територіальної громади.

Конституція України (ст. 140) визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах законодавства України. Цією ж статтею конкретизується, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Окрім цього, органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальної громади сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради, а питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад. Закон передбачає, що сільські, селищні та міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і навіть наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна [18, 52-53].

Статтею 2 Закону України конкретизується поняття місцевого самоврядування: «1. Місцеве самоврядування в Україні — це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення [14, 6-7].

Як зазначають дослідники, вітчизняне тлумачення місцевого самоврядування в позитивному плані суттєво виграє стосовно тлумачення місцевого самоврядування Європейською хартією місцевого самоврядування, згідно статті 3 якої місцеве самоврядування

означає право і спроможність місцевої влади здійснювати управління істотною частиною публічних справ, тобто суб'єктами самоврядування в європейському розумінні є лише органи місцевої влади, у вітчизняному — територіальні громади як спільнота жителів, які реалізують своє самоврядне право через представницькі (ними ж самими обрані) органи.

Тобто українське функціонування місцевого самоврядування є більш демократичним, а звідси, створює принципові засади для ширшої і змістовнішої взаємодії самоврядних і громадських структур. Подібний правовий аспект є позитивним фактором для громадських інституцій, які не є суб'єктами місцевого самоврядування, але є невід'ємною частиною територіальної громади і саме як представники громади і виразники її інтересів мають конституційно унормоване право взаємодіяти з органами місцевого самоврядування з питань місцевого значення і в межах компетенції обох сторін.

Правові принципи, за якими здійснюється місцеве самоврядування в Україні, відкривають можливості до формування широко просторово-правового поля взаємодії громадських інституцій та органів місцевого самоврядування, серед яких: принципи народо-владдя, законності і гласності, колегіальності, поєднання місцевих і державних інтересів, виборності, правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами, державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування і судового захисту його прав. Особливої ваги в аспекті впливу громадських місцевих структур на органи місцевого самоврядування набуває принцип підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами виборних органів та посадових осіб самоврядних місцевих структур (голів і виконкомів місцевих рад, перш за все) [14, 7].

За Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 5) визначається система місцевого самоврядування, яка включає територіальну громаду; сільську, селищну та міську ради; сільського, селищного і міського голову; виконавчі органи сільської, селищної та міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. З аналізу системи можна зробити висновки, що перший і заключний елемент її безпосередньо

громадських інституцій з урядовими (виконавчими) і самоврядними органами будуть ефективними і партнерськими, якщо управлінські структури діятимуть на основі міжнародних правових норм і принципів, визнаних світовою спільнотою, зокрема, зазначених у Європейській хартії місцевого самоврядування.

#### **4. Посилення впливу громадських інституцій на органи влади шляхом взаємодії з територіальними партійними організаціями забезпечується багатьма факторами, зокрема:**

4.1. Взаємодія громадських інституцій з місцевими партійними структурами має на меті посилення ролі громадських і партійних організацій в реалізації принципів демократичного управління територією. Як місцеві громадські структури, так і місцеві партійні організації, об'єднавши свої зусилля, розширюють можливості впливу на владні структури через такі процеси: по-перше, за рахунок більш активного залучення громадян до участі в громадсько-політичних акціях; по-друге, через активізацію роботи з політичного просвітництва населення району; по-третє, організацією заходів, що стимулюють звітність і підсилюють прозорість в діяльності органів влади; по-четверте, через участь в заходах з викриття корупції та інших протиправних проявів в середовищі управлінських та інших причетних до влади структур, з врахуванням тієї особливості, що згадані заходи будуть ефективними за умови залучення до них представників місцевої громадськості; по-п'яте, через активну роботу із забезпечення об'єктивності та відкритості виборчого процесу.

4.2. Плідна та ефективна співпраця громадських і партійних структур місцевого рівня вимагає спільної зацікавленості в певних аспектах соціально-економічного, культурного і політичного розвитку території, наявності кадрових, матеріальних, фінансових, організаційних ресурсів для реалізації спільних завдань, а також узгодженого прийняття рішень та спільної участі в заходах з їхньої реалізації. В свою чергу все це вимагає координації дій керівництва місцевими громадськими та партійними організаціями.

4.3. Сфери, в яких може здійснюватись взаємодія громадських організацій з партійними, лежать в площині, що визначається правами політичних партій, які можуть вільно проводити свою діяль-



ність у межах, передбачених Конституцією та Законами України. Як зазначалось, перший напрям взаємодії — виборчий процес; другий — спільне використання засобів масової інформації (тобто на основі спільної інформаційної політики); третій — підготовка і проведення спільних громадсько-політичних акцій; четвертий — підтримка і взаємодія з іншими (третіми) громадськими і партійними організаціями.

4.4. **Форми, зміст і напрями взаємодії громадських структур з низовими партійними організаціями значною мірою залежать від мети, завдань та форм діяльності політичної партії, що закладені в її статутних та програмних положеннях.** Причём, якщо мета діяльності партії складає концептуальну основу взаємодії партійних і громадських інституцій, то її конкретні завдання впливають на визначення змісту і напрямів взаємодії, а види діяльності партійних низових структур визначають форми і методи взаємодії та спільного впливу на владні інституції. Зауважимо те, що практично всі політичні партії, що діють в рамках законодавства України, у своїх програмних документах визнають і передбачають необхідність широкої взаємодії та конкретної співпраці з громадськими структурами як на місцях, так і в загальнонаціональному масштабі.

4.5. **Визначення характеру і спрямованості взаємодії громадськість інституцій з партійними організаціями залежить від таких якісних параметрів:** в якому статусі перебуває партійна організація в тому чи іншому представницькому органі — правлячому чи опозиційному; якою є популярність партійної організації серед населення району і яким є загальнонаціональний рейтинг всієї партії; яким є ставлення цієї партійної організації до проблем територіальної громади; нарешті, яким є її ставлення до громадських структур, зокрема, до громадської організації. Вивчення і врахування згаданих напрямів в практичній діяльності місцевих громадських структур позитивно впливає на їх взаємодію з територіальними партійними організаціями з метою посилення конструктивного впливу на діяльність владних інституцій місцевого рівня.

# ЗМІСТ

<b>Вступ</b> .....	4
<b><i>Розділ I. Нормативно-правове регулювання діяльності і впливу громадських інституцій на органи державної влади</i></b> .....	34
1.1. Правове регулювання взаємодії громадських структур з органами державної влади в умовах становлення громадянського суспільства .....	34
1.2. Роль нормативно-правового регулювання в зміцненні взаємодії громадських і державних інституцій та підвищення рівня довіри громадян до влади .....	40
<b><i>Розділ II. Основні засади взаємодії та можливостей впливу громадських інституцій на органи місцевого самоврядування</i></b> .....	58
2.1. Законодавче регулювання взаємодії громадських структур з органами місцевого самоврядування .....	58
2.2. Єдність державних і територіальних інтересів — основа взаємодії державних, громадських та самоврядних структур .....	67
<b><i>Розділ III. Посилення впливу громадських інституцій на органи влади шляхом взаємодії з територіальними партійними структурами</i></b> .....	90
3.1. Особливості та правові основи забезпечення взаємодії громадських і партійних структур на місцевому рівні .....	90
3.2. Формування напрямів співпраці громадських і партійних організацій у здійсненні впливу на місцеві структури .....	98
<b>Висновки</b> .....	112
<b>Література</b> .....	122