
РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 351.07:352+329

А.В. Ковальчук

аспірант
Національна академія державного управління при Президентіві України

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ПОЛІТИЧНИМИ ПАРТІЯМИ

У статті проаналізовано організаційно-правові основи дослідження взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з політичними партіями, здійснено пошук усіх їхніх дотичних інтересів. Приділено увагу механізмам взаємодії.

Ключові слова: політична партія, державна влада, органи місцевого самоврядування, партійна система, взаємодія, політична культура, політичні інтереси.

Проблема взаємодії органів місцевого самоврядування з політичними партіями нині набуває особливої актуальності, оскільки саме від організаційно-правових основ залежить поглиблення чи згасання довіри громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, політиків, усіх, хто розробляє та реалізує державну політику.

Аналіз останніх наукових досліджень за темою статті свідчить, що науковці приділяють постійну увагу дослідженню питання взаємодії органів місцевого самоврядування з політичними партіями у вітчизняній та зарубіжній літературі.

Політичні партії як обов'язковий суб'єкт формування представницьких органів місцевого самоврядування на сучасному етапі досліджують провідні вітчизняні та зарубіжні науковці: Я. Давидович, В. Кампо, Ю. Ключковський, С. Конончук, В. Полев, Б. Райковський, В. Тихонов.

Дослідження взаємодії партій та державної влади в історіях країн розвинутої демократії і тих країн, що розвиваються в перехідні періоди розбудови державності, свідчить: найбільш важливого значення набувають саме ті політичні партії, які вчасно знаходять інструменти. Консолідування демократичних сил надалі створює передумови для прогресивного розвитку держави та стабілізації політичної ситуації. Саме тому дослідження механізмів взаємодії політичних партій з державною владою та сприй-

няття цієї владою викликів становить важливий напрям у розвитку науки державного управління. Але вивчення питання взаємодії партій та державної влади на загальнонаціональному рівні недостатньо окреслює структуру та характеристику, тому фундаментальні основи взаємодії потрібно також шукати на місцевих щаблях організації державної влади.

Мета статті – проаналізувати організаційно-правові основи взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування з політичними партіями на всіх рівнях.

Головною метою кожної політичної партії є участь у керівництві державою. Політична партія виконує свою провідну роль у розвитку взаємного діалогу між суспільством і державою, ініціює перед органами державної влади та органами місцевого самоврядування ті питання, які формуються в різних соціальних групах населення держави. Водночас сама держава зазнає змін унаслідок діяльності політичних партій, оскільки форма держави певним чином залежить від партій, які, взаємодіючи між собою та владою, утворюють партійну систему управління в суспільстві.

Розглянемо дефініцію "політична партія". Політична партія – це структурована політична організація з усіма ланками, що потрібні для активного функціонування (керівні органи, регіональні відділення, рядові члени) [1, с. 258]. Вона виражає інтереси тих чи інших класів, груп, соціальних верств. Політична партія об'єднує найбільш активних представників суспільства, що поділяють погляди статуту партії. Мета

будь-якої політичної партії – завоювання політичної влади для реалізації своєї програми, що може стосуватись як соціальних, економічних, політичних перетворень, так і інших, залежно від поставлених цілей.

Призначення політичної партії полягає в здійсненні функцій представництва інтересів різних соціальних груп, спільнот на рівні інтересів усієї соціальної цілісності, а також в активній роботі з інтеграції соціальної групи, яка входить до сфери політичних відносин, тому політичні партії здійснюють виявлення та акумуляцію політичних настроїв, формують політичні програми щодо можливих напрямів розвитку суспільства та держави, забезпечують конкуренцію політичних поглядів [1, с. 258].

Участь політичних партій набуває особливого значення в реалізації прав та інтересів громадян при формуванні органів влади різного рівня, у тому числі й органів місцевого самоврядування. Прикладом є політичні системи країн розвинутої демократії Західної та Центральної Європи, які називаються партійними демократіями і для партій відіграють ключову роль.

Зазначимо, що в парламентських демократіях зазначених регіонів європейської конфедерації політичні партії посідають особливе місце в межах посередницької системи, оскільки тільки вони закріпилися в суспільстві, системі влади. При цьому суспільне закріплення здійснюється через членські осередки партій, а в системі влади – через представників партій у парламенті й уряді [2, с. 2].

Тому завдяки своєму ключовому становищу партії відіграють істотну роль з усіх важливих питань на загальнонаціональному та місцевому рівнях, що мають вирішуватися в межах політичної системи, а саме:

- сприяти взаємодії громадян з політичною системою, виражати їхні політичні інтереси і зводити воедино інтереси різних груп громадян у формі політичних програм;
- впливати на громадську думку і формувати волевиявлення громадян;
- домінувати при наборі керівного політичного персоналу;
- перетворювати через своїх представників влади свої програми в політичні рішення [2, с. 3].

Сукупність цих факторів дає нам право говорити про формування сталих механізмів взаємодії. Тому під механізмом взаємодії політичних партій та представницьких органів місцевого самоврядування будемо розуміти сукупність форм, засобів та методів відносин з приводу реалізації процесів обрання депутатів рад, забезпечення управління представницьким органом, вироблення та реалізації управлінських рішень радою, комунікації депутатів представницького органу з територіальною громадою, припинення повноважень депутатів представницького органу.

Однією з найважливіших функцій взаємодії політичних партій та органів місцевого самоврядування, на нашу думку, є *ідеологічна функція* сучасної партії в контексті становлення й розвитку місцевого самоврядування. Вона виявляється в тому, що партії стають ініціаторами розробки та безпосередніми творцями тих чи інших теорій самоврядування. Дослідниця С. Топалова таку діяльність політичних партій в органах державної влади (парламенті й уряді) та органах місцевого самоврядування (в межах делегованих виконавчим органам місцевого самоврядування державно-владних повноважень) називає державно-владною суб'єктністю політичних партій [3, с. 54].

Не менш важливими також є функції, що характеризують роль і місце партії в місцевій політичній системі у процесі прийняття політико-управлінських рішень. До них належать:

- формування органів влади, участь у формуванні органів місцевого самоврядування, здійснення підбору й висування кандидатів;
- участь у здійсненні влади на місцевому рівні, формування основних напрямів розвитку місцевого політичного курсу;
- планування основних напрямів розвитку місцевого співтовариства загалом;
- контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування [4, с. 5].

Аналіз дослідження сутності діяльності політичної партії, місця її в політичній системі, а також деяких механізмів та функцій дає підстави стверджувати, що одним із головних призначень політичної партії на міському рівні є оволодіння апаратом влади з метою реалізації інтересів, представлених партією, через функцію політичного рекрутування. Політичне рекрутування – процес, за допомогою якого готується й добирається персонал, що візьме на себе головні ролі в політичній діяльності [5]. Маємо на увазі підбір і висування кадрів як для самої партії, так і для інших організацій, що входять до міської політичної системи, у тому числі висування кандидатів на посаду міського голови, до міської ради, її виконавчих органів [6, с. 76]. Відображенням значної ролі партій у політичному управлінні містом є функція розробки політики і здійснення політичного курсу. Обсяг і ефективність виконання цієї функції залежать від становища партії в політичній системі місцевого самоврядування.

Зупинимось на формах участі партій, характерних для реалізації механізму взаємодії на різних етапах діяльності представницького органу місцевого самоврядування.

У дослідженні звертаємо увагу, насамперед, на взаємодію, що виникає між представницькими органами міського самоврядування і політичними партіями під час формування міських рад. У сучасному українському законодавстві партії та вибори фун-

кціонально й організаційно на місцевому рівні пов'язані на всіх стадіях виборчого процесу. Це, насамперед, участь місцевих осередків політичних партій у висуванні кандидатів до складу представницьких органів міського самоврядування, участь в організації виборів в особі членів виборчих комісій, контроль за виборчим процесом через своїх уповноважених.

На стадії організації роботи міської ради політичні партії через своїх депутатів беруть участь у формуванні робочих органів ради, виконкому, у виборах, призначеннях і затвердженні посадових осіб органів місцевого самоврядування в межах компетенції ради. Важлива роль у взаємодії політичних партій і міських рад належить депутатським фракціям, сформованим згідно із чинним законодавством на партійній основі. За схемою політична партія одержує можливість проводити свою політичну лінію не через окремих депутатів, а через організовану депутатську групу (фракцію).

На стадії виконання міською радою її функцій на користь територіальної громади політичні партії підтримують зв'язок з депутатами представницького органу самоврядування в процесі його роботи, реалізуючи свої партійні програми шляхом здійснення міською радою її повноважень.

Потребує дослідження така форма взаємодії між представницькими органами місцевого самоврядування та політичними партіями, як контроль за діяльністю місцевої ради з боку політичних партій, що не увійшли до більшості й через це не мають можливості прямо впливати на процеси прийняття дискусійних рішень; контроль з боку органів міського самоврядування за законністю діяльності політичних партій.

Зазначимо, що на сучасному етапі з'явилася відносно нова форма контролю з боку політичної партії – безпосередній контроль за діяльністю депутата, обраного за її списком до міської ради, яка забезпечується законодавчо закріпленим правом політичної партії на відкликання депутата у випадку невходження його в партійну фракцію. При цьому рішення про відкликання приймає вищий керівний орган політичної партії, до складу якого, як правило, входить партійна еліта, а не представники територіальної громади міста і навіть не члени міської парторганізації. Редакція ст. 37 Закону про статус депутатів місцевих рад від 12 січня 2007 р. як підставу для відкликання виборцями обраного ними депутата місцевої ради називає невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням програми політичної партії (виборчого блоку політичних партій), за виборчим списком якої він був обраний депутатом місцевої ради [7].

Що стосується місцевого самоврядування, на нашу думку, найбільш важливим у нинішній його системі є вдосконалення механізмів і практики безпосередньої демок-

ратії, а саме участі громадян у процесах місцевого самоврядування. Одним із сучасних завдань для місцевого самоврядування є залучення якомога більшої кількості громадян до вирішення актуальних проблем громади, за умови, що якість зростає в кількості. Незалучення людей до вирішення питань, які їх безпосередньо стосуються, породжує відчуження населення від влади та створює додаткову загрозу стабільності, розвитку сталих механізмів відносин та взаємодії.

Стаття 143 Конституції України гарантує право територіальної громади на самоврядування, забезпечує кожному громадянину України право брати участь у місцевому самоврядуванні [8]. Ст. 3 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" встановлює, що громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні незалежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками [9].

Але інтереси місцевих громад нерідко перебувають на периферії політичних взаємодій. Водночас питання реформування місцевого самоврядування, починаючи з 1991 р., стоїть дуже гостро з огляду на брак системних зусиль із перетворень місцевого самоврядування. Попри те, що наша держава пройшла значний шлях трансформації в соціальній, культурній, економічній і правовій сферах, конституційний стан місцевого самоврядування не змінився. Структурно місцеве самоврядування сучасної України походить від радянської моделі організації й реформується досить повільно [10, с. 1].

Аспекти політико-інституційного впливу на розвиток місцевого самоврядування вивчали вітчизняні та зарубіжні науковці. Зокрема, В. Куйбіда розглядав принципи й методи діяльності органів місцевого самоврядування, їх сучасний стан і визначив можливі напрями покращення їх роботи [12], Ю. Ключковський – концепцію реформування місцевого самоврядування [11], М. Пірен – проблему демократизації суспільства в контексті розвитку української політичної еліти [13].

На цьому підґрунті визначаємо, що місцеве самоврядування де-юре є цілком самостійним і незалежним від державної влади [14, с. 125], а де-факто воно перебуває у зв'язках підпорядкованості з обласними державними адміністраціями й обласними радами [9, с. 147].

Значною перепорою на шляху ефективного розвитку місцевого самоврядування, особливо представницьких зборів місцевого рівня, є тісний зв'язок між прийняттям рішень цих органів та діяльністю центральних політичних сил, тобто активна діяль-

ність так званих “лобістських груп”. Лобісти або їх групи виконують функцію посередників між громадськістю й органами державної влади, інформуючи останніх про інтереси окремих груп громадян (зазвичай корисні для певної політичної партії), стан справ у тих чи інших сферах життя [15]. Лобістська діяльність в Україні законодавчо не оформлена і не врегульована, тому вона має неформальний і деколи хаотичний характер, тоді як у розвинених демократичних країнах лобізм і активність громадських груп відіграють вирішальну роль у формуванні плану діяльності місцевої громади.

Організаційне забезпечення взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування з політичними партіями здійснюється апаратом представницького органу, до складу якого входять керівник апарату, його заступник та 2–3 головні спеціалісти. Саме в їх функціональних обов'язках визначено взаємодію з політичними партіями, які увійшли до складу рад. Розглянемо стан взаємодії на прикладі Київської обласної ради сьомого скликання, апарат якої співпрацює з такими політичними силами, як “Партія регіонів”, БЮТ, “Удар”, “Свобода”. Це підтверджується планами заходів на 2011, 2012, 2013, 2014 рр. З такими політичними партіями здійснюють дотичну (при потребі) взаємодію представники управління з питань взаємодії з громадськістю. Така потреба виникає під час проведення виборчих процесів до Парламенту України, на посаду Президента України, міського голови та місцевих рад, що ускладнює процес конструктивного діалогу, взаєморозуміння.

Тому вважаємо, що для реалізації організаційно-правових основ взаємодії місцевого самоврядування з політичними партіями перешкодою є: відсутність сталих механізмів взаємодії, брак базових засад етично відповідальної політичної поведінки, політичних норм (як правило, конкурентної політичної гри), які запобігали б зловживанням з боку політичних сил та державної влади.

Найважливішим є процес політико-культурного впливу на прийняття політичних рішень. Для прикладу – у країнах розвинутої демократії Європи модель політико-культурної детермінації й процесу прийняття політичних рішень полягає в бюрократизації та всебічній регламентації процесів прийняття рішень. Цим процесам притаманні раціональна обґрунтованість і прозорість, які підтримуються послідовним механізмом контролю за прийняттям рішень. Тому реформування місцевого самоврядування відбувається виключно в межах законодавства і лише за умов консультацій з місцевим населенням тих чи інших територіальних або муніципальних утворень.

Такий механізм дає можливість запобігти зловживанням. Крім того, особливістю західної політичної культури прийняття полі-

тичних рішень з позиції відомчих інтересів є відокремлення суто політичних призначенців від бюрократичного апарату. Це забезпечує функціонування механізмів державного управління незалежно від зміни програмних положень політичних партій. У таких умовах реформування місцевого самоврядування здійснюється лише в політико-правовій та політико-економічній сферах [10].

Висновки. Отже, форма, у якій здійснюється влада в країні загалом та в органах місцевого самоврядування, великою мірою залежить від партій, які, взаємодіючи між собою та владою, утворюють партійну систему суспільства. Проблеми, що існують у вітчизняному державотворенні, нерідко виходять за межі організаційно-правового статусу. Сучасні виклики, які формують органи місцевого самоврядування, а також політичні партії, потребують глибокого вивчення та подальшого переведення їх у правове поле.

Участь у керівництві державою є головною метою кожної політичної партії. Оскільки виразниками влади в державі є вищі державні органи, яким належить право прийняття політичних рішень і призначення виконавчої влади, то політична влада належить партіям, з яких рекрутують кадри у вищі державні органи. Соціальне значення проблеми полягає в тому, що розбіжність між ідеальною моделлю й реальністю у сфері організаційної будови політичних партій сучасної України перешкоджає їм бути фільтром у формуванні державницької еліти, від якої залежить якість управлінських рішень, що мають відповідати сучасним стандартам демократичного врядування. Тому дослідження питань взаємодії органів влади на всіх рівнях з політичними партіями є актуальним для розбудови здорової держави на засадах демократизму.

Список використаної літератури

1. Аналітичний центр “Академія”. Лобіювання: сутність, легітимність, практика. 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.academia.org.ua/?p=620.
2. Біленчук П.Д. Місцеве самоврядування в Україні / П.Д. Біленчук, В.І. Кравченко, В.М. Підмогильний. – К. : Атіка, 2000. – 304 с.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.
4. Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 23.
5. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 р. № 93-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 21.
6. Ключковський Ю.Б. Проблеми реформування місцевого самоврядування в

- Україні / Ю.Б. Ключковський // Голос України. – 2005. – 29 липня.
7. Кокіц О. Особливості взаємодії політичних партій і представницьких органів місцевого самоврядування в Україні на сучасно етапі [Електронний ресурс] / О. Кокіц, І. Козаренко. – 2009. – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-03\(3\)/09kopuse.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-03(3)/09kopuse.pdf).
 8. Конституція України : Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2012.
 9. Крюков О.І. Процес формування і зміни еліт в умовах демократизації системи влади [Електронний ресурс] / О.І. Крюков, Т.В. Бельська // Суспільна політика. – Режим доступу: www.kbua-ra.kharkov.ua/e-book/putb/2011-1/doc/2/03.pdf.
 10. Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія / В.С. Куйбіда. – К. : МАУП, 2004.
 11. Пірен М.І. Українська політична еліта і проблеми демократизації суспільства / М.І. Пірен // Розвиток демократії в Україні : матеріали Міжн. наук. конф., м. Київ, 29 вересня – 1 жовтня 2000 р. – К., 2001. – С. 411–420.
 12. Політична система як ціле [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.textreferat.com/referat-8912-6.html.
 13. Пропорційна система вдарилася по громадах // Галичина. – 2006. – 29 квітня.
 14. Рибалко С. Політико-інституційні передумови реформи місцевого самоврядування в сучасній Україні [Електронний ресурс] / С. Рибалко // Віче. – 2010. – № 4. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1872/>.
 15. Шаповал В.Д. Напрями оптимізації взаємодії органів місцевого самоврядування та політичних партій в Україні. 2010 [Електронний ресурс] / В.Д. Шаповал. – Режим доступу: <http://www.pravoznaves.com.ua/period/article/1763/%D8>.

Стаття надійшла до редакції 25.01.2014.

Ковальчук А.В. Организационно-правовые основы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с политическими партиями

В статье анализируются организационно-правовые основы исследования взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с политическими партиями, осуществляется поиск всех касающихся их интересов. Уделено внимание механизмам взаимодействия.

Ключевые слова: политическая партия, органы местного самоуправления, партийная система, взаимодействие, политическая культура, политические интересы.

Kovalchuk A. Institutional Bases of Cooperation between Local Government and Political Parties

Participation in the state administration processes is the main purpose of every political party. At the moment, when a political party becomes the subject of the state policy, it begins to perform its leading role, which in the development of its ideal structure means establishment of a dialogue between society and state. Political party conveys interests that are formed in different social groups to the state and local governments. At the same time, due to the activity of political parties, the state is changing itself, because the form of the state, to certain extent, depends on political parties that form the state party system, in the process of cooperation with the government and each other.

Political research of coordination between the parties and government in the course of history of democratically mature countries and politically developing countries clearly indicates that the most important role is gained by those political parties that are able to find necessary means to consolidate democratic forces, which in its turn creates preconditions for further progressive development of the whole country and stabilization of political instability. Thus, the study of the mechanisms of cooperation between the political parties and government, and observation of the challenges that form the political parties by the government mentioned above, is an important trend in the development of political science. However, researching this issue at the national level cannot provide a clear structure or characteristics. Fundamentals of interaction should distinctly be reviewed at all governmental levels.

The aim of the article is to analyze institutional bases and legal framework of cooperation between local government and political parties at all levels.

Political parties acquire particular importance in the process of implementation of citizens' rights and interests, as well as in the formation of governmental authorities at different levels, including the system of local self-government. Political systems of Western and Central European democratically developed countries can be a remarkable example to illustrate this issue. They are considered as political democracies and the key role in their structure is devoted to the parties.

It should be noted, however, that in the parliamentary democracies of aforementioned European Confederation regions, political parties play a significant role in the intermediary system as they are the only to set both in society and in the governmental system. In this case, social con-

solidation is done through the local political branches, while in the governmental system - through the representatives of parties in parliament and government.

When analyzing the functions of cooperation between political parties and local authorities, it is necessary to mention the ideological function of the modern party in the context of establishing and developing the local government. It is of vital importance because parties are initiated in the process of development and, consequently, become direct creators of various theories of self-governance.

In our research we pay attention to the cooperation that occurs between the representative bodies of municipal government and political parties during the formation of local councils. In modern Ukrainian legislation parties and elections are correlated formally and functionally at all stages of the electoral process at the local level.

The most important issue, concerning the local governmental structure, is the process of improvement of its mechanisms and practices of direct democracy, such as citizens' participation in the activities of local government.

To conclude, we may claim that the structure, in which the country's authority in general and in local government exists, largely depends on the parties' cooperation with government and each other to form the state party system. Problems that exist in national state formation extend beyond the institutional status. Modern challenges that local governments and political parties face, require a detailed study and further implementation in the legal field.

Participation in the state administration processes is the main aim of every political party. Considering the fact, that the advocates of power in the state are the highest state authorities that are responsible for the adoption of the right political decisions and appointment of the executive power, we may state that political power belongs to the parties that provide work force for the higher state bodies. Social importance of this problem lies in fact that the difference between the ideal model and the reality of the political parties development in modern Ukraine prevents them from being a decisive force in the formation of the state elite, which determines the quality of managerial decisions, to comply with modern standards of good governance. Thus, the research of cooperation between government and political parties at all levels is vital for building flourishing state based on democracy.

Key words: political party, local government, party system, cooperation, political culture, political interest.