

УДК 327.39:321.1

Сухорукова А.Л., Миколаївська міська рада



Сухорукова Анна Леонідівна – магістр політології, працювала зав. кабінетом кафедри державного управління Миколаївського державного гуманітарного університету імені Петра Могили, нині відповідальний працівник Миколаївської міської ради.

## Взаємодія органів державної влади з політичними об'єднаннями громадян на сучасному етапі розвитку України

*У статті розглядаються питання взаємозв'язку органів державної влади з політичними об'єднаннями громадян.*

*The inter connections between the government institutions and political organizations of people are shown in this article.*

**З**міни, що сьогодні відбуваються в соціокультурній динаміці України, позначені тенденцією переходу від радянського тоталітарного до природного історичного стану і розвитку державно-організованого суспільства. За умов тоталітарного режиму посилювалася організаційно-структурна функція органів державної влади, сутність якої полягала у ліквідації паростків громадянського суспільства як системи соціальних відносин, що створювалися безпосередньо людьми в процесі їхньої життєдіяльності. В наш час існує впевненість людей в тому, що найбільшу політичну загрозу для людей несе в собі непідконтрольна влада. Це, в свою чергу, підштовхує до розуміння того, що в суспільстві повинна існувати певна сила, конкретний механізм регулювання владних відносин.

Державні функції в кожній країні здійснює розгалужена система органів. Серед них виділяються вищі – парламент, уряд і глава держави. Саме ці органи реалізують основні повноваження у сферах законодавчої та виконавчої влади, і їх діяльність має політичну значущість. До вищих органів також віднесені вищі судові інстанції загальної і спеціальної компетенції – Верховний Суд, конституційний

суд, вищий адміністративний суд тощо. Проте судові органи формально відсторонені від реалізації державних функцій політичного характеру (виняток становить лише діяльність конституційного суду, хоча і він вважається в цілому “неполітичним” органом). Тому тільки дослідивши роботу вищих органів законодавчої і виконавчої влади можна більш або менш точно визначити, в яких формах здійснюється політика, на яких засадах існує і діє державний механізм взаємодії органів державної влади з політичними об'єднаннями громадян.

Серед органів державної влади важливе місце посідають органи виконавчої влади, що здійснюють функції державного управління економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом. Від результатів діяльності цих органів понад усе залежить соціально-економічний та політичний стан країни. Саме ці органи виступають основним суб'єктом адміністративного права.

Будучи частиною державного апарату, під органом виконавчої влади розуміють частину державного апарату (організацію), яка має власну структуру та штат службовців і в межах встановленої компетенції здійснює від імені і за дорученням держави функції державного управління в економічній, соціально-культурній,

адміністративно-політичній сферах суспільного життя.

Органи виконавчої влади багато в чому відрізняються від органів законодавчої та судової влади – своїм цільовим призначенням, функціями, характером діяльності, порядком утворення окремих органів та взаємовідносинами між різними органами, складом службовців та порядком заміщення ними посад, формами та методами здійснення своїх юридично-владних повноважень.

Органи виконавчої влади є численними та різноманітними, що обумовлено безпосередньою спрямованістю виконавчо-розпорядчої діяльності. Їх класифікують за такими критеріями: територіальний масштаб діяльності (центральні, органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим, міжтериторіальні, місцеві), обсяг і характер компетенції (органи загальної компетенції, органи галузевої компетенції, органи спеціальної (функціональної) компетенції, органи предметної компетенції), порядок вирішення підвідомчих питань, предмет спрямованості компетенції, становище та місце в системі органів.

Таким чином, призначення органів виконавчої влади це управління, що охоплює виконавчу діяльність – здійснення тих рішень, що прийняті органами законодавчої влади, та розпорядчу діяльність – здійснення управління шляхом видання підзаконних актів і виконання організаційних дій.

Таким чином, є всі підстави говорити про існування в Україні розгалужених і міцних органів державної влади, спроможних обслуговувати інтереси різних груп номенклатури за рахунок колективної експлуатації ресурсів країни.

Дослідження проблеми показує, що органи державної влади для реалізації своїх повноважень керуються підтримкою так званих політичних об'єднань громадян. Так, на думку Е. Вятра, політичні об'єднання громадян – це спільність людей, об'єднаних ідеологічно та організаційно з метою завоювання і утримання державної влади, для реалізації інтересів тих чи інших соціальних груп, верств, етнічних та інших спільностей.

Політичний енциклопедичний словник дає таке тлумачення політичним організаціям – добровільні, закріплені формальним членством об'єднання громадян, покликані сприяти розвитку політичної, соціальної, культурної активності й самодіяльності своїх членів, задоволенню і захисту їхніх інтересів і потреб. Так, поняття політичні організації включає в себе дві групи об'єднань, що функціонують як самостійні структурні елементи політичної системи: політичні партії та рухи й органи громадсько-політичної самодіяльності населення. Політичні організації відрізняються від усіх інших угруповань прагненням вести

боротьбу за здобуття та утримання політичної влади. Таким чином, поділ політичних організацій та рухів на політичні партії і самодіяльні об'єднання є чисто умовним, оскільки останні нерідко перетворюються на партії чи утворюють потенційну базу для виникнення на їхній основі нових політичних партій, або ж, виникнувши як політичне угруповання у боротьбі за вплив на спосіб здійснення державної політики, перетворюються на громадські організації.

Саме ці сили зумовлюють нормативно-регуляторну сферу в структурі політичної системи, а ті в свою чергу впливають на інші напрямки діяльності суспільства. Так, з встановленням демократії в Україні посилилася тенденція до зростання кількості та впливу різноманітних політичних об'єднань громадян. Усе більше стає помітний їхній внесок у вирішення загальнонаціональних і регіональних задач, пов'язаних з розвитком економіки, соціальним захистом населення та ін., бо, як відомо, політичні об'єднання громадян є важливим інструментом вираження волі не тільки окремих соціальних груп, а й всього народу. Політичні об'єднання громадян це інструмент, що забезпечує нормальне функціонування громадського суспільства, відіграє важливу роль у визначенні, відборі, систематизації та вираженні суспільних інтересів.

Наявність і рівень розвитку політичних об'єднань громадян розглядається сьогодні як один з важливих показників рівня демократії країни. В постсоціалістичних державах політичні об'єднання громадян покликані бути і є впливовими суб'єктами розбудови громадянського суспільства, культури публічної політики, активного суспільного попиту на економічні та політичні реформи.

Однією з важливих ролей політичних об'єднань громадян залишається формування еліти та сприяння розвитку громадської свідомості.

На ґрунті об'єднань громадян формується механізм максимального залучення населення до політичного життя, тому що політичні організації не вилучаються з процесу прийняття державних рішень.

Досвід країн із сталою демократією свідчить, що система органів державної влади може бути ефективною завдяки налагодженню конструктивних діалогових відносин між органами державної влади та інституційованими представниками громадянського суспільства, зокрема політичними об'єднаннями громадян в економічній, правовій та гуманітарній сферах. Якщо ці відносини здійснюватимуться на постійній і довготривалій основі, це сприятиме

посиленню демократичних основ розвитку суспільства, прозорості та відкритості системи органів державної влади. Необхідність вироблення дієвих механізмів такої співпраці як важливого регулятора життєдіяльності суспільства зумовлена потребами сьогоднішньої трансформації України у напрямку плюралізму і демократії.

Таким чином важливою складовою суспільних перетворень в Україні є формування цивілізованих, взаємовигідних відносин між органами державної влади і політичними об'єднаннями громадян.

Основою співробітництва політичних об'єднань громадян та органів влади є спільність їх мети – забезпечення прав і свобод громадян, підвищення ефективності державного управління. Результативність співпраці значною мірою залежить від готовності владних структур сприймати альтернативні пропозиції.

На сьогодні в Україні немає постійних, усталених державною владою (як цілісним інститутом) форм співробітництва з політичними об'єднаннями громадян. Різні гілки, органи та суб'єкти влади в тих випадках, коли вони вдаються до співробітництва з політичними об'єднаннями громадян, використовують різні його форми. Так, взаємодія Президента та його Адміністрації з політичними об'єднаннями громадян ґрунтується переважно на персональному залученні окремих представників до участі в роботі дорадчих органів і розробці окремих документів.

Взаємозв'язок Парламенту з політичними об'єднаннями громадян, на відміну від Президента та його Адміністрації, має більш регулярний характер. Експерти політичних об'єднань громадян залучаються до підготовки інформаційно-аналітичних матеріалів, виступів під час проведення слухань, розробки пропозицій до проектів Рекомендацій за результатами парламентських слухань.

Незважаючи на наявність різних форм співробітництва органів державної влади з політичними об'єднаннями громадян, їх ефективність є низькою. Серед головних причин цього відзначимо наступні:

1. Брак постійних каналів контактування органів державної влади з політичними об'єднаннями громадян. Спроможність підрозділів центральних органів виконавчої влади, що забезпечують зв'язки з громадськістю, в т.ч. з політичними об'єднаннями громадян є недостатньою. Основним напрямом роботи з громадськістю залишається інформування про діяльність і рішення органів виконавчої влади. Зворотний зв'язок і залучення громадськості до процесу прийняття рішень практично відсутні або існують у початковому, нерозвинутому стані. Продукція політичних об'єднань громадян використовується органами влади час від часу.

2. Брак наступництва та послідовності у

співробітництві з політичними об'єднаннями громадян. Взаємодія з ними нерідко переривалася із зміною ключових посадовців. Водночас кожен з українських прем'єр-міністрів приносив своє бачення форм, складу учасників, мети та суті такої взаємодії.

3. Характер завдань не відповідає природі консультативно-дорадчих органів при органах влади.

4. Формальний характер політичних об'єднань громадян і непрозорість їх діяльності.

5. Відсутність узгодженого планування між політичними об'єднаннями громадян та органами влади. Також відсутня координація плану діяльності з темами, що розробляються політичними партіями. Ради при органах державної влади змушені часто працювати в режимі “сьогодні на вчора”. Це позначається на якості та ефективності роботи.

6. Невідповідність між часом, потрібним для проведення якісної, ґрунтовної політичної дії і нагальністю проблем, для вирішення яких владні структури звертаються до політичних об'єднань громадян – часто у кризових ситуаціях та/або коли традиційні засоби вичерпані.

Політичні об'єднання громадян представлені в органах місцевого самоврядування всіх рівнів, а тому вони досить дієво впливають на місцеву політику та політиків. Цей вплив залежить від моделі самоврядування, що існує в територіальній громаді, регіоні чи субрегіоні. Важко собі уявити міські територіальні громади, де реалізується інноваційна модель місцевого самоврядування без динамічної самостійної ролі політичних об'єднань громадян. Взаємодія політичних об'єднань громадян і органів місцевого самоврядування є важливим чинником установлення довіри громадян до влади, а тому цю діяльність слід заохочувати.

Основною перешкодою для активізації участі політичних об'єднань громадян в процесі вироблення державної політики є незнання відповідних процедур та механізмів. Не менше важливими є такі проблеми:

- слабкий інституційний потенціал для участі в процесі ухвалення рішень;
- неефективне управління та низький професійний рівень;
- недостатні навички планування, розробки програм та підготовки бюджетів;
- невміння проводити громадські консультації та обговорення;
- брак досвіду громадського моніторингу та оцінки;
- слабкі аналітичні навички.

Діяльність політичних об'єднань громадян сприяє підвищенню якості державного управління завдяки забезпеченню прозорості та стабільності демократичних перетворень. Тому в Україні важливо приділяти увагу розвиткові об'єднань, зокрема:

- стимулювати активну участь громадськості

у виробленні державної політики;

- забезпечувати контроль громадськості за втіленням політики;
- запроваджувати демократичні норми й цінності через наявні демократичні інституції.

Також слід зазначити про перспективи співробітництва політичних об'єднань громадян і держави. А саме:

- впровадження і розвиток системи соціального замовлення;
- активна участь політичних об'єднань громадян у формуванні державної соціальної політики;
- притягнення спеціалістів політичних об'єднань громадян в якості експертів у проекти держави і навпаки;
- спільні заходи й акції;
- спільна участь у міжнародних проектах.

Співпрацюючи з органами влади та впливаючи на громадську думку, політичні об'єднання громадян здатні досягти необхідних політичних рішень, відповідної соціальної політики та матеріальної підтримки держави. Впливають на законодавство та державотворення, на розвиток суспільства, прискорюють демократичні процеси й роблять їх незворотними. В розвиненому демократичному суспільстві політичні об'єднання громадян, крім політичної діяльності, відіграють важливу соціальну роль. А саме виступають як :

- механізм, який відповідає людським і соціальним потребам та забезпечує вирішення життєво важливих проблем суспільства;
- засіб домогтися реальних покращень у житті людей, захисту інтересів різних соціальних груп;
- комунікативний механізм, який надає можливість людям спілкуватися з однодумцями та проявити себе;
- інтегративний механізм, який об'єднує людей за інтересами, змінюючи та підтримуючи цю громаду;
- джерело додаткових робочих місць.

Основними нормативними актами, що регламентують взаємовідносини між законодавчим органом та громадянами, політичними об'єднаннями громадян в Україні, є: Конституція України, Закон України “Про статус народного депутата України”, Закон України “Про звернення громадян”, Закон України “Про об'єднання громадян”, “Про професійних творчих працівників та творчі спілки”, “Про молодіжні та дитячі громадські організації”, Закон України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”, Закон України “Про комітети Верховної

Ради України”, Постанова Верховної Ради України “Про затвердження положень про проведення парламентських слухань у Верховній Раді України та слухань у комітетах Верховної Ради України”.

Конституцією України передбачається, що громадяни мають право брати участь у управлінні державними справами, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Стаття 20 передбачає те, що для здійснення цілей і завдань, визначених у статутних документах, зареєстровані політичні об'єднання громадян користуються правом: по-перше, представляти і захищати свої законні інтереси та законні інтереси своїх членів у державних та громадських органах; по-друге, брати участь у політичній діяльності, проводити масові заходи (збори, мітинги, демонстрації тощо); по-третє, одержувати від органів державної влади і управління та органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань; по-четверте, вносити пропозиції до органів влади і управління; по-п'яте, розповсюджувати інформацію і пропагувати свої ідеї та цілі. У порядку, передбаченому законодавством, політичні партії також мають право брати участь у виробленні державної політики та у формуванні органів влади, представництва в їх складі, доступу під час виборчої кампанії до державних засобів масової інформації. В свою чергу державний контроль за діяльністю об'єднань громадян здійснюється державними органами у порядку, передбаченому законодавством України. Також до їх компетенції належить: участь у виборах Президента України, до Верховної Ради України, до інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у порядку, встановленому відповідними законами України; використання державних засобів масової інформації, а також заснування власних засобів масової інформації; ідейно, організаційно та матеріально підтримувати молодіжні, жіночі та інші об'єднання громадян, подавати допомогу у їх створенні.

Політичним партіям гарантується свобода опозиційної діяльності, у тому числі: можливість викладати публічно і обстоювати свою позицію з питань державного і суспільного життя; брати участь в обговоренні та оприлюднювати і обґрунтовувати критичну оцінку дій і рішень органів влади, використовуючи для цього державні і недержавні засоби масової інформації в порядку, встановленому законом; вносити до органів державної влади України та органів місцевого самоврядування пропозиції, які обов'язкові для розгляду відповідними органами

в установленому порядку.

Таким чином, ці вищезазначені законодавчі акти створили можливість розвитку політичних об'єднань громадян в Україні та взаємозв'язок органів державної влади з політичними організаціями. Існуюча в Україні нормативно-правова база передбачає можливість, але не визначає ефективних механізмів залучення політичних об'єднань громадян до формування та супроводу державної політики. Неефективне співробітництво

держави та політичних об'єднань громадян зумовлює відсутність дієвих коригувань політики.

Основою співробітництва політичних об'єднань громадян та органів влади є спільність їх мети – забезпечення прав і свобод громадян, підвищення ефективності державного управління. Для досягнення цього слід виробити та впровадити механізми більш широкого, неформалізованого залучення громадськості, науковців, експертів політичних об'єднань громадян до розробки нормативно-

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Андресюк Б.П. Місцеве самоврядування в сучасній Україні. – К., 2004. – С. 365.
2. Андресюк Б. Самоврядування. Чого ми від нього очікуємо // Віче. – 2004. – № 1. – С. 40-47.
3. Барков В.Ю. Соціально-політичне становлення громадянського суспільства в Україні – К., 1999.
4. Батанов О. Органи самоорганізації населення // Віче. – 2002. – № 10. – С. 50-61.
5. Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні: Монографія. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. – С. 260.
6. Безверхий В.Б. Взаємовідносини між громадянським суспільством і державою в Україні: політологічний аналіз. – К., 2001.
7. Білоус А.О. Політичні об'єднання України. – К.: Україна, 1993. – 16 с.
8. Волга В.О. Соціальна необхідність у громадському контролі. – К., 2000.
9. Волинка К. Проблема збереження прав і свобод в Україні // Людина і політика. – 2005. – № 1. – С. 40-42.
10. Волошинський Б. Місцеве самоврядування. Здатність до територіальної самоорганізації // Віче. – 2004. – № 10. – С. 36-38.
11. Воронов І. Громадянське суспільство і влада // Людина і політика. – 2003. – № 1. – С. 31-41.
12. Гасва Н.П. Взаємодія органів державної влади та об'єднань громадян // Держава і право. Юрид. і політ. науки: Зб. наук. пр. – 2002. – Вип. 17. – С. 137-142.
13. Гірняк М. Органи державної влади в Україні. – К., 2004.
14. Грак А.П. Проблеми й перспективи співпраці громадських організацій та політичних партій. – К.: Міленіум, 2002.
15. Державна влада і громадянське суспільство: система взаємодії: Моногр. / О.П. Якубовський, Т.О. Бутирська; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Одес. регіон. ін-т держ. упр. – О.: ОРІДУ НАДУ, 2004.
16. Друзук С. Громаді велика сила, та можливості обмежені // Віче. – 2004. – № 5.
17. Закон України “Про політичні партії в Україні” / Відомості Верховної Ради (ВВР), 2001, № 23. – С. 118.
18. Левчук К.І. Громадські організації у політичній системі сучасної України // Пробл. історії України: факти, судження, пошуки: Зб. наук. пр. – 2001. – Вип. 3. – С. 139-152.
19. Мех О.В. Служби із зв'язків з громадськістю в органах виконавчої і законодавчої влади та місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку України. – К., 2004.
20. Примуш М. Партії і влада // Політика і час. – 2000. – № 11, 12. – С. 6-7.
21. Хуснутдінов О.Я. Громадський рух як чинник формування громадянського суспільства в Україні (державно-управлінський аспект). – К., 2003.
22. Шаповал В.Л. Вищі органи сучасної держави. – К., 2004.

*Стаття надійшла до редколегії 02.07.2005 р.*