

Особливості взаємодії політичних партій та органів місцевого самоврядування в Україні

Бевз Юлія Володимирівна¹

Опубліковано	Секція	УДК
13.11.2023	Право	342.7

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.10130336>

Анотація. У статті досліджуються особливості правового регулювання взаємодії політичних партій та органів місцевого самоврядування в Україні. Визначено основні форми взаємодії політичних партій та органів місцевого самоврядування. Виокремлено форми, за допомогою яких політичні партії впливають на формування та функціонування органів місцевого самоврядування, а також форми впливу органів місцевого самоврядування на політичні партії. Встановлено, що взаємодія між політичними партіями та органами місцевого самоврядування може бути безпосередньою та опосередкованою. Визначено основні напрямки подальших досліджень та вироблено рекомендації для покращення взаємодії політичних партій та органів місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: демократія, права людини, громадянське суспільство, місцеве самоврядування, територіальна громада, право на участь в управлінні державними і місцевими справами, політичні партії.

Peculiarities of interaction between political parties and local governments in Ukraine

Annotation. The article is devoted to the peculiarities of legal regulation of interaction between political parties and local self-government bodies in Ukraine. In Ukraine, the peculiarities of regulation of relations between political parties and local self-government bodies are governed by the Constitution of Ukraine, the Electoral Code of Ukraine, the Law of Ukraine "On Political Parties in Ukraine", the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine", the Law of Ukraine "On the Status of Deputies of Local Councils" and other legal acts. The author identifies the main forms of interaction between political parties and local self-government bodies. The author distinguishes the forms by which political parties influence the formation and functioning of local self-government bodies (participation in elections and formation of local self-government bodies; involvement in rule-making; information requests on the activities of local self-government bodies; public control; participation in solving local issues; information and educational activities), as well as the forms of influence of local self-government bodies on political parties (availability of advisory, consultative bodies which may include members of political parties). It is established that the interaction between political parties and local governments can be direct and indirect.

The main directions for further research are identified and recommendations are made to improve the interaction between political parties and local governments in Ukraine, namely:

¹здобувач ступеня «Доктор філософії» Донецького національного університету імені Василя Стуса, адвокат, <https://orcid.org/0000-0002-9716-5789>

to develop a targeted program to promote effective interaction between political parties and local governments; to introduce the practice of monitoring local initiatives of citizens to study and implement positive experiences and achievements in territorial communities; to strengthen the independence and role of party branches in solving socially important problems on the ground.

Keywords: democracy, human rights, civil society, local self-government, territorial community, the right to participate in the management of state and local affairs, political parties.

Вступ

Взаємодія між політичними партіями та місцевим самоврядуванням є ключовим елементом в системі розбудови громадянського суспільства, що сприяє ефективному управлінню на регіональному рівні, розвитку самоврядних управлінських структур, створенню передумов для соціального партнерства та наближає інтеграцію України до європейського правового простору.

Впровадження конституційних змін і політичних реформ в українське суспільство передбачає взаємодію політичних партій і місцевого самоврядування, зокрема через участь політичних партій у підтримці та реалізації інтересів різних соціальних груп через органи місцевого самоврядування. Іншими словами, діяльність політичних партій при здійсненні місцевого самоврядування сприяє об'єднанню інтересів різних соціальних груп і допомагає виробити механізми адаптації владних рішень до потреб суспільства, що набуває важливого значення в умовах демократичних змін в Україні.

У роботах провідних вітчизняних та зарубіжних учених досліджувались окремі теоретичні та практичні аспекти взаємодії політичних партій та структур влади, зокрема, питання, пов'язані з впливом політичних партій на державне управління. Ці проблеми знайшли відображення у працях таких дослідників як Г. В. Атаманчук, В. Д. Бакуменко, О. С. Ігнатенко, О. Ю. Лебединської, В. А. Козбаненко, А. В. Мерзляк, Н. Р. Нижник, В. А. Ребкало, В. В. Токовенко, Л. Є. Шкляр, В. В. Юрчишиної, О. П. Якубовського та ін.

Однак, ці роботи не містять комплексного наукового аналізу форм взаємодії політичних партій з органами місцевого самоврядування. В Україні більшість досліджень обмежується окремими аспектами даної проблеми та є поверхневими.

Враховуючи важливість теоретичних і практичних досліджень, варто відзначити, що в умовах суттєвої зміни ролі політичних партій у суспільному житті України та поглиблення процесів демократизації в роботі органів влади та органів місцевого самоврядування існує потреба у подальшому науковому розвитку і конкретизації актуальних питань, які ще не знайшли свого комплексного викладення. Одним із таких питань є взаємодія між політичними партіями та органами місцевого самоврядування, що є важливою передумовою для становлення та розвитку громадянського суспільства, та потребує ґрунтовне дослідження та уточнення концептуальних засад механізму їх взаємодії, а також аналіз і адаптація європейського досвіду в цьому контексті до умов України.

Ця проблема безпосередньо відноситься й до проблем формування та розвитку місцевого самоврядування, політичних партій та громадянського суспільства в Україні, а її актуальність полягає, у тому числі, й недостатньою кількістю наукових розробок та певною невизначеністю цих ключових явищ і процесів в країні, необхідністю проведення всебічного аналізу проблеми оптимізації та раціоналізації взаємодії між суспільством, державою та місцевим самоврядуванням та визначенні нових та ефективних способів співробітництва і взаємовпливу.

За допомогою теоретичних та методологічних підходів та аналізу міжнародного досвіду, ми маємо на меті запропонувати рекомендації щодо адаптування ефективного зарубіжного досвіду до особливостей політичної ситуації в Україні

Метою статті є аналіз взаємодії політичних партій і місцевого самоврядування, визначення основних форм взаємодії, виявлення основних правових проблем та вироблення нових та ефективних способів оптимізації взаємодії між політичними партіями та місцевим самоврядуванням в нашій країні.

Результати

В Україні особливості регулювання відносин між політичними партіями та органами місцевого самоврядування регулюються Конституцією України [1], Виборчим кодексом України [2], Законом України «Про політичні партії в Україні» [3], Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4], Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» [5] та іншими нормативно-правовими актами.

У статті 3 Закону України «Про політичні партії в Україні» зазначається, що «політичні партії в Україні створюються і діють тільки із всеукраїнським статусом» [3], тобто, політична партія не має обмежень щодо функціонування у будь-яких населених пунктах та територіальних громадах.

Сьогодні питання взаємодії органів місцевого самоврядування і політичних партій для України складне і неоднорідне. Це обумовлено, насамперед, демократичною трансформацією українського суспільства, зміною ролі держави та її органів на місцях у взаємовідносинах із суспільством в цілому та політичними партіями зокрема. Йдеться про змістовну переорієнтацією діяльності держави щодо утвердження і забезпечення належних умов для реалізації конституційного права громадян України на свободу об'єднання. Свобода створення і діяльності політичних знайшла своє відображення і у їхній взаємодії з органами місцевого самоврядування.

Визначаючи сутність поняття «взаємодія», необхідно зазначити, що воно може означати як взаємний зв'язок двох явищ, так і взаємну підтримку. З точки зору юридичного тлумачення, взаємодія відображає взаємозв'язок та взаємну підтримку учасників при вирішенні спільних завдань, що регулюються законом, і здійснюється обома сторонами (в нашому випадку – органами місцевого самоврядування та політичними партіями).

У свою чергу поняття «взаємний зв'язок» є збірним, яке включає:

- взаємну повагу та узгодження інтересів сторін;
- взаємообумовленість процесів впливу однієї сторони на іншу;
- об'єднання зусиль сторін для вирішення того чи іншого питання, тобто організацію спільних дій;
- взаємоконтроль [6].

Іншими словами, взаємодія між органами місцевого самоврядування та політичними партіями - це складний двосторонній процес. З одного боку, він передбачає вплив органів місцевого самоврядування на політичні партії, а з іншого боку - вплив політичних партій на органи місцевого самоврядування через забезпечення участі громадян у керуванні справами місцевого значення. Важливо підкреслити, що ця взаємодія може бути прямою або опосередкованою, що визначає її суть і результати. Таке розуміння поняття "взаємодія" є основною точкою відліку для аналізу процесів і явищ, які відбуваються між органами місцевого самоврядування і політичними партіями.

Участь політичних партій у формуванні органів влади, особливо на рівні місцевого самоврядування, має велике значення для забезпечення прав та інтересів громадян.

У парламентських демократіях Західної Європи політичні партії займають особливе положення у політико-правовій системі. Їхня роль проявляється не лише у суспільстві (через членство в партіях), а й у системі влади через участь представників партій у парламенті, уряді та органах місцевого самоврядування, зокрема, що надає їм важливі важелі впливу при вирішенні ключових питань, які стосуються управління країною та суспільством. Так, політичні партії:

- Зв'язують громадян із політичною системою, виражаючи їхні політичні інтереси та об'єднуючи різні групи громадян через підтримку їх політичних програм.
- Впливають на громадську думку та формують волевиявлення громадян.
- Відіграють домінуючу роль при відборі керівного політичного та адміністративного персоналу.
- Через своїх представників у владних структурах перетворюють свої програми в політичні рішення [7].

В Україні проблема впливу політичної (партійної) структурованості на реалізацію функцій представництва місцевими радами залишається малодослідженою, не зважаючи на певний інтерес до цього питання в контексті функціонування політичних партій та аналізу виборчих систем.

Специфіка місцевого самоврядування визначається різноманітністю і складністю управлінського об'єкта і переважно суспільним характером управління, тому в концептуальному аспекті механізм формування рішень органів місцевого самоврядування неминуче має здійснюватися з використанням таких демократичних процедур, як прозора взаємодія між державними адміністраціями й депутатами, місцевою владою і мешканцями, політичними партіями та громадськими організаціями з різним ступенем підпорядкованості [7].

Окремі аспекти взаємодії політичних партій з органами місцевого самоврядування знайшли своє відображення в частині 2 статті 12 Закону України «Про політичні партії в Україні», яка гарантує свободу опозиційної діяльності:

1. можливість викладати публічно і обстоювати свою позицію з питань державного і суспільного життя;
2. брати участь в обговоренні та оприлюднювати і обґрунтовувати критичну оцінку дій і рішень органів влади, використовуючи для цього державні і недержавні медіа в порядку, встановленому законом;
3. вносити до органів державної влади України та органів місцевого самоврядування пропозиції, які обов'язкові для розгляду відповідними органами в установленому порядку [3].

Для кращого розуміння сутності процесу взаємодії політичних партій і органів місцевого самоврядування, необхідно визначити форми їхнього можливого взаємозв'язку. Так, до форм, за допомогою яких політичні партії впливають на формування та функціонування органів місцевого самоврядування, можна віднести:

1. участь у виборах та формуванні органів місцевого самоврядування;
2. залучення до нормотворчості;
3. інформаційні запити щодо діяльності органів місцевого самоврядування;
4. громадський контроль;
5. участь у вирішенні питань місцевого значення;
6. інформаційно-просвітницьку діяльність.

З іншого боку, органи місцевого самоврядування також впливають на політичні партії. Проявом такого впливу є:

1. наявність дорадчих, консультативних органів до складу яких можуть входити представники політичних партій – члени територіальної громади при органах місцевого самоврядування;

- надання необхідної для досягнення цілей політичних партій інформації і виконання відповідних завдань.

Що стосується участі політичних партій у виборах та формуванні органів місцевого самоврядування як однієї із форм взаємодії політичних партій і органів місцевого самоврядування, слід зазначити наступне.

Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 12 Закону України «Про політичні партії в Україні» політичні партії мають право брати участь у виборах, в тому числі, і до органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у порядку, встановленому відповідними законами України [3].

В Україні, з огляду на процеси децентралізації, особливе політичне значення мали місцеві вибори в 2020 році. Саме останні вибори в 2020 році відзначились високою конкуренцією між партіями. Зокрема, в обласних та міських радах переважного успіху досягнули локальні політичні партії, афілійовані з впливовими лідерами місцевого самоврядування [8].

Варто зауважити, що наступні вибори до Верховної Ради України відбуватимуться за пропорційною системою за відкритими списками, згідно чого країну поділять на 25 виборчих регіонів, а виборець буде голосувати за конкретного кандидата з партійного регіонального списку. Пропорційна система виборів дасть змогу партіям посилити свій вплив на представницькі органи влади. Якщо розглядати цей підхід у контексті місцевого самоврядування, то відсутність стабільної депутатської більшості на партійній основі у місцевих радах може породжувати безвідповідальне ставлення посадових осіб місцевого самоврядування до прийнятих рішень, а безпосередньо територіальна громада не знатиме, яка політична сила має нести відповідальність за ті чи інші рішення, тому на наступних виборах громадянам буде важко дати політичну оцінку діяльності політичним силам, представленим у місцевій раді.

Пропорційна система виборів залишає відкритим питання відповідальності партій, їх місцевих осередків за реалізацію місцевої політики. Насамперед це стосується відповідальності конкретних політичних сил за реалізацію місцевої політики, і передусім утворення більшості в місцевих радах. Саме це питання, як засвідчила практика формування місцевих представницьких органів, потребує подальшого законодавчого вирішення, зокрема правової інституціоналізації політичної партії (її місцевого осередку) та визнання суб'єктом місцевої політики [9].

Відтак політична реформа може призвести до заміни відповідальності депутата перед виборцями на відповідальність перед партією, що позначиться на правовому регулюванні відносин «політична партія – органи місцевого самоврядування».

Необхідно зазначити, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» запроваджує структурування місцевих представницьких органів на рівні депутатських груп і фракцій. Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» (ч. 1 ст. 27) встановлюються вимоги щодо утворення фракцій. За депутатськими фракціями місцевих рад, аналогічно фракціям парламенту, закріплюється низка повноважень, але на відміну від Регламенту Верховної Ради України процедура їх реалізації не регламентована на законодавчому рівні.

Так, депутатські фракції місцевих рад мають право:

- на пропорційне представництво в постійних та тимчасових комісіях ради;
- попередньо обговорювати кандидатури посадових осіб, яких обирає, призначає чи затверджує рада;
- на гарантований виступ свого представника на пленарному засіданні ради з кожного питання порядку денного сесії ради;
- об'єднувати зусилля з іншими групами, фракціями для створення більшості в раді чи опозиції;

5. здійснювати інші права, передбачені законами України [5, ст. 28].

Це питання є важливим з огляду на обсяг повноважень, визначених Конституцією України, яка передбачає, 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» [1, с. 37], та переліком завдань, які стоять перед місцевими радами, основними з яких є:

1. Захист прав, свобод і законних інтересів громадян.
2. Забезпечення соціальної справедливості.
3. Врахування як місцевих, так і державних інтересів особи та всього населення на відповідній території для забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку цієї території.

Отже, представницькі органи місцевого самоврядування мають зосередити свою увагу на тому, щоб обрані депутати реально відображали інтереси своїх виборців та несли відповідальність перед ними за свої дії, тобто, ради різного рівня, реалізуючи різні функції, у тому числі й політичні, виражали інтереси населення, здійснювали спостереження та контроль за діяльністю сформованого ними виконавчого органу (на рівні сіл, селищ та міст) [10].

Що стосується участі політичних партій в нормотворчості, то представники політичних партій, які є членами відповідної територіальної громади, депутати ради, сільський, селищний, міський голова, голова районної, обласної ради, їх заступники, можуть реалізовувати нормотворчу ініціативу шляхом письмового подання щодо прийняття нормативно-правового акта або внесення його проекту на розгляд суб'єкту нормотворчості.

Так, ідея видання нормативно-правового акта може виникнути при здійсненні повноважень суб'єктами місцевого самоврядування, обумовленому, наприклад, виявленими прогалинами у нормативному регулюванні відповідних суспільних відносин. Нормотворчі ініціативи та пропозиції можуть вноситись до органів і посадових осіб місцевого самоврядування через місцеві ініціативи, громадські слухання, загальні збори громадян, колективні або індивідуальні звернення громадян, які можуть організовуватись представниками певних політичних сил.

Обговорення нормативно-правового акту є окремою стадією нормотворчого процесу. Після підготовки проекту акта місцевої ради проводиться його попередній розгляд та обговорення на засіданні постійної комісії. Постійна комісія за результатами розгляду проектів нормативно-правових актів приймає рішення (висновки та рекомендації) про підтримку проектів, направлення їх на доопрацювання або відхилення. Акти постійних комісій підписуються головами комісій. Обговорення також відбуваються між іншими зацікавленими учасниками або представниками (на засіданнях робочих груп, «круглих столів», колегіях тощо). Представники політичних партій також можуть брати участь в обговоренні проектів актів органів місцевого самоврядування.

Ще однією формою взаємодії політичних партій і органів місцевого самоврядування, як зазначалось раніше, є формування та надсилання інформаційних запитів про діяльність органів місцевого самоврядування.

Порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, та інформації, що становить суспільний інтерес визначається Законом України «Про доступ до публічної інформації».

Відповідно до п. 1 ч. 1 статті 12 цього Закону запитувачами інформації можуть бути фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень [11].

Таким чином, вищевказана стаття закріпила в тому числі і право політичних партій на отримання інформації, що стосується діяльності органів місцевого самоврядування.

Важливого значення набуває й громадський контроль, який здійснюється через різні його форми, а саме: звернення, громадські слухання, громадську експертизу діяльності органів місцевого самоврядування.

Вищевказані форми взаємодії виступають гарною платформою участі політичних партій у вирішенні питань місцевого значення.

Також політичні партії можуть брати участь в інформаційно-просвітницькій діяльності.

Для реалізації цієї форми взаємодії з органами місцевого самоврядування та членами територіальних громад вони можуть створювати власні засоби масової інформації: власні ТВ-канали, газети, журнали тощо. Найбільшою популярністю серед населення на даний час користуються соціальні мережі, зокрема фейсбук.

Форми взаємодії органів місцевого самоврядування і політичних партій також можна класифікувати залежно від того, на яку сферу суспільних відносин вони поширюються. Відповідно можна виділити такі типи форм взаємодії:

1. політична (участь політичних партій у забезпеченні демократичного характеру виборів в органи місцевого самоврядування та їх формування);
2. інформаційна (обмін інформацією, партнерство, консультації);
3. контрольна (громадський контроль).

За характером взаємодії органів місцевого самоврядування і політичних партій можна виокремити наступні форми:

1. пряма (безпосередня) взаємодія;
2. непряма (опосередкована) взаємодія.

Безпосередня взаємодія органів місцевого самоврядування і політичних партій регулюється як прямі відносини за формулою «політичні партії–органи місцевого самоврядування», а опосередкована – через посередників між ними.

Що стосується форм безпосередньої взаємодії політичних партій та органів місцевого самоврядування, то ними є:

1. участь політичних партій у місцевих виборах;
2. представництво політичних партій в діяльності постійно діючих консультативно-дорадчих органів, створених органами місцевого самоврядування.

До складу останніх можуть включатись представники політичних партій.

Якщо говорити про опосередковані форми взаємодії політичних партій та органів місцевого самоврядування, то їх наочно можна зобразити таким чином:

1. політична партія – депутат місцевої ради, обраний від політичної партії; орган місцевого самоврядування;
2. політична партія–кандидат на пост старости, сільського, селищного, міського голови – староста, сільський, селищний, міський голова.

Отже, для того, щоб система місцевого самоврядування була стійкою і сприяла зміцненню демократії, важливо, щоб партії, які беруть участь у формуванні елементів цієї системи, мали спільні погляди на найкращий спосіб організації суспільства і були готові втілювати ці погляди для загального блага. Іншими словами, це вимагає того, щоб партії об'єднували людей, які дбають про загальні інтереси, захищають своїх виборців, враховують їх потреби та підтримують ініціативи громадянського суспільства, а також сприяють раціональному голосуванню виборців і легітимізації демократичної влади.

Такими партіями можуть бути програмно-політичні формації, які становлять основу партійних систем західного типу. Вони успішно розвиваються в умовах правового і соціального громадянського суспільства і, в свою чергу, сприяють його зміцненню.

За умови розвиненого місцевого самоврядування і значної самостійності територіальних громад підвищується рівень зацікавленості політичних партій щодо участі у процесах місцевого самоврядування, що, у свою чергу, обумовлює якісно новий стан взаємодії політичної партії в особі свого місцевого осередку з місцевою органами влади.

Висновки

Місцеві осередки політичних партій, виступаючи в ролі найбільш політично й економічно активних представників територіальної громади, стимулюють її розвиток та сприяють підвищенню добробуту членів місцевої громади, що, у свою чергу, сприяє розвитку громадянського суспільства.

Важливість взаємодії політичних партій та органів місцевого самоврядування полягає в тому, що вона закладає якісні зміни в первинній ланці громадянського суспільства - територіальній громаді, стимулюючи її розвиток на загальнонаціональному рівні.

Для покращення взаємодії між органами місцевого самоврядування та політичними партіями потрібно, щоб органи місцевого самоврядування розробляли ефективні та реальні програми співпраці та впроваджували заходи спільного планування для визначення та вирішення найважливіших проблем у регіональному та місцевому розвитку, тоді як політичні партії повинні визначити заходи спільних дій для забезпечення якісного обслуговування населення, впроваджувати систему моніторингу якості управлінських послуг і критично оцінювати діяльність своїх представників у місцевих органах самоврядування, а також посилити контроль за діями органів місцевого самоврядування з метою наближення їх до споживачів відповідних послуг.

Задля досягнення вищевказаної мети доцільно:

- підвищити самостійність та роль осередків партій у вирішенні суспільно важливих проблем на місцях;
- розробити цільову програму сприяння ефективної взаємодії політичних партій та органів місцевого самоврядування;
- запровадити практику моніторингу місцевих ініціатив громадян задля вивчення та запровадження позитивного досвіду і досягнень в територіальних громадах.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28.06. 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Виборчий кодекс України від 19.12.2019 № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>.
3. Про політичні партії в Україні: Закон України від 05 квітня 2001 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text>.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
5. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.02 № 93-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>.
6. Гаєва Н. П. Форми взаємодії органів державної влади і об'єднань громадян: теоретичний аспект. *Держава і право*. 2018. Випуск 49. С.133-140.
7. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення і взаємодії: Монографія. К.: Парламентське вид-во, 2007. 576 с.
8. Конституційне право зарубіжних країн: Навч. посіб. В.О.Ріяка (кер. авт. кол.), В.С.Семенов, М.В.Цвік та ін.; За заг. ред. В.О.Ріяки. К.: Юрінком Інтер. 2002. 512 с.

9. Місюра В. Взаємодія політичних партій та місцевого самоврядування у розвитку громадських ініціатив населення в Україні. *Актуальні проблеми внутрішньої політики*: Наук. журн. 2015. Вип. 1. С. 133-139.
10. Кокіц О., Козаренко І. Особливості взаємодії політичних партій і представницьких органів місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-03\(3\)/09kopuse.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-03(3)/09kopuse.pdf).
11. Про доступ до публічної інформації: Закон України № 2939-VI від 13.01.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>