

## **Н.П. ГАЄВА. ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І ОБ'ЄДНАНЬ ГРОМАДЯН: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ**

*Розглядаються питання взаємодії органів державної влади і об'єднань громадян. Аналізуються конкретні їх форми.*

**Ключові слова:** органи державної влади, об'єднання громадян, політичні партії, громадські організації, форми взаємодії.

*Рассматриваются вопросы взаимодействия органов государственной власти и объединений граждан. Анализируются конкретные их формы.*

**Ключевые слова:** органы государственной власти, объединения граждан, политические партии, общественные организации, формы взаимодействия.

*The article is based on an analysis of current legislation of USSR former republics; the peculiarities of authorities on citizenship matters and their powers are described.*

**Key words:** citizenship; authorities on citizenship matters; powers.

Взаємодія органів державної влади і об'єднань громадян – це взаємний вплив різних суб'єктів у процесі їхньої діяльності, необхідна передумова реалізації функцій громадянського суспільства, держави та політичної системи, а на етапі державотворення – це, насамперед, взаємодія суспільних, управлінських, ідеологічних та правових факторів.

Питанням взаємодії органів державної влади і об'єднань громадян за часів радянської доби присвячені дослідження відомих учених В.М. Горшенєва, Д.В. Шудька, А.І. Щиглика, Ц.Я. Ямпольської та ін.. Втім загальний ідеологізований підхід, який був властивий радянській науці в цілому, був притаманний і цій проблемі. На початку 90-х років, коли у вітчизняній науці почалося формування сучасних поглядів на інститут об'єднань громадян, вагомий внесок у дослідження їх взаємодії з органами державної влади зробили такі вчені: О.М. Ващук, В.С. Журавський, О.В. Єржов, В.І. Кафарський, І.О. Кресіна, Є.В. Перегуда, М.В. Примуш, А.П. Француз, В.М. Шаповал та ін.. Цій проблематиці присвячені і дослідження відомих російських вчених С.А. Авак'яна, А.А. Даркова, В.В. Лапасової, С.С. Юрієва, Ю.А. Юдіна та ін.

Однак, ці роботи не містять комплексного наукового аналізу форм взаємодії політичних партій та інших об'єднань громадян з органами державної влади. В Україні більшість досліджень обмежується окремими аспектами даної проблеми. Це, насамперед, парламентська діяльність політичних партій, їх участь у виборчому процесі, взаємодія з Президентом України та органами виконавчої влади. Щодо робіт, присвячених аналізу форм взаємодії громадських організацій та органів державної влади, то нині в Україні відчувається їх недостача. Тому дана стаття органічно їх доповнює та зберігає свою актуальність.

Сьогодні питання взаємодії органів державної влади і об'єднань громадян (як громадських організацій, так і політичних партій) для України складне і неоднорідне. Це обумовлено, насамперед, демократичною трансформацією українського суспільства, зміною ролі держави у взаємовідносинах із суспільством в цілому та об'єднаннями громадян зокрема. В останній позиції йдеться про змістовну

переорієнтацією діяльності держави щодо утвердження і забезпечення належних умов свободи для реалізації конституційного права громадян України на свободу об'єднання.

Свобода створення і діяльності політичних партій та громадських організацій знайшла своє відображення у взаємодії останніх з органами державної влади. Щодо поняття «взаємодія»<sup>1</sup>, то воно може означати як взаємний зв'язок двох явищ, так і взаємну підтримку. З позицій юридичного тлумачення взаємодія теж пов'язується із взаємним зв'язком та взаємною підтримкою будь-яких сторін при розв'язанні спільних завдань, урегульованих правом, що здійснюється як однією, так і іншою стороною (в нашому випадку – органами державної влади та об'єднаннями громадян). В свою чергу поняття «взаємний зв'язок» є збірним, яке включає: 1) взаємну повагу та узгодження інтересів сторін; 2) взаємообумовленість процесів впливу однієї сторони на іншу; 3) об'єднання зусиль сторін для вирішення того чи іншого питання, тобто організація спільних дій; 4) взаємоконтроль. Інакше кажучи, взаємодія органів державної влади та об'єднань громадян – це складний двосторонній процес. З одного боку, передбачається вплив органів державної влади на об'єднання громадян, а з іншого боку – вплив об'єднань громадян на органи державної влади шляхом забезпечення участі громадян в управлінні державними справами. При цьому взаємозв'язок органів державної влади і об'єднань громадян може бути прямим чи опосередкованим, що обумовлює його сутність та результати. Таке розуміння поняття «взаємодія» і буде вихідним положенням при аналізі процесів та явищ, що відбуваються між органами державної влади і об'єднаннями громадян.

Факторами, які зумовлюють характер взаємодії органів державної влади з об'єднаннями громадян, є: по-перше, держава видає загальнообов'язкові юридичні норми і регулює за їх допомогою найважливіші суспільні відносини. В силу цього органи державної влади взаємодіють з об'єднаннями громадян через правові форми. При цьому слід мати на увазі, що існують й інші соціальні регулятори взаємовідносин органів державної влади та об'єднань громадян, а саме: корпоративні та договірні норми. Другим фактором є те, що регулюючий вплив держави поширюється на всі об'єднання громадян, але обмежується, як правило, «зовнішньою» стороною, а саме – визначенням правового статусу об'єднань, створенням умов для їх діяльності та інше.

Підставою для визначення загальних принципів взаємодії органів державної влади та об'єднань громадян є ст. 8 Закону України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р., яка має назву «Держава та об'єднання громадян»<sup>2</sup>. Якщо уважно проаналізувати зміст цієї статті Закону, то можна побачити, що режим взаємодії органів державної влади та об'єднань громадян базується на таких принципах: 1) держава забезпечує додержання прав і законних інтересів об'єднань громадян, легалізованих у порядку, передбаченому даним Законом; 2) втручання державних органів та службових осіб у діяльність об'єднань громадян, так само як і втручання об'єднань громадян у діяльність державних органів, службових осіб та у діяльність інших об'єднань громадян, не допускається, крім випадків передбачених Законом; 3) Верховна Рада України встановлює пільги щодо оподаткування доходів по окремих видах господарської або іншої комерційної діяльності об'єднань громадян, створених ними установ та організацій, заснованих підприємств, затверджує перелік всеукраїнських громадських організацій, яким держава надає матеріальну допомогу.

Однак з прийняттям ряду спеціальних законів, що регулюють правовий статус політичних партій та конкретних видів громадських організацій, загальний підхід до зазначених принципів дещо змінився. Так, якщо Закон України «Про об'єднання громадян» акцентує увагу на забороні втручання органів державної влади в діяльність об'єднань громадян і навпаки, то Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15 вересня 1999 р.<sup>3</sup> відзначає саме незалежність профспілок – як в цілому, так і від держави, їх не підзвітність та не підконтрольність у своїй діяльності органам державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовим особам, роботодавцям.

Взаємодія органів державної влади і об'єднань громадян може набувати різних форм. У юридичному значенні це знаходить прояв у реалізації через правовідносини взаємних прав та обов'язків органів державної влади і об'єднань громадян.

Щодо конкретної форми взаємодії органів державної влади та об'єднань громадян, то ступінь її інтенсивності залежить від певного виду об'єднань громадян та спрямованості їх діяльності. Співробітництво властиво, насамперед, для взаємовідносин держави з категорією громадських організацій, які самостійно, без підтримки держави існувати не можуть. Йдеться про молодіжні та дитячі громадські організації, товариства інвалідів тощо. Поряд із ними існують об'єднання, які в силу свого особливого правового статусу зобов'язані підтримувати ділові зв'язки з державою та її органами незалежно від їх взаємних симпатій та антипатій. Це – політичні партії, професійні спілки. З іншого боку, є такі громадські організації, взаємовідносини яких з органами державної влади обмежуються тільки процедурою їх легалізації та діяльністю на основі законності. Специфіка форм взаємодії органів державної влади та об'єднань громадян має значення як в теоретичному, так і в практичному плані та повинна враховуватися в законодавстві, яке закріплює правовий статус останніх, у нормотворчості самого об'єднання та у повсякденній практичній діяльності.

До форм, за допомогою яких об'єднання громадян впливають на формування та функціонування органів державної влади, можуть бути віднесені: 1) участь у виборах та формуванні органів державної влади; 2) залучення до правотворчості; 3) задоволення інформаційного запиту про діяльність органів виконавчої влади; 4) громадський контроль. З іншого боку, органи державної влади також впливають на об'єднання громадян. Проявом такого впливу є: 1) правове регулювання створення та діяльності об'єднань громадян; 2) державна підтримка; 3) дорадчі, консультативні органи при органах державної влади; 4) надання інформації, необхідної для досягнення цілей об'єднань громадян і виконання відповідних завдань; 5) державний контроль. Сказане не виключає укладання договорів між органами державної влади і об'єднаннями громадян щодо спільної діяльності у відповідних сферах суспільного життя. Сюди відносяться: соціальне партнерство; соціальне замовлення і т.п.

Запропонована класифікація форм взаємодії органів державної влади і об'єднань громадян, звичайно є певною мірою умовною, але може бути використана як основа для творчого та плідного осмислення даної проблеми. В цьому контексті становить інтерес і класифікація форм взаємодії органів державної влади і об'єднань громадян залежно від того, на яку сферу суспільних відносин вони поширюються. Відповідно можна виділити такі типи форм взаємодії: 1) регулюючі (участь органів державної влади у створенні і діяльності об'єднань грома-

дян); 2) політичні (участь об'єднань громадян у забезпеченні демократичного характеру виборів в органи державної влади та їх формування); 3) фінансові (гранти, державна допомога, пільги щодо оподаткування); 4) надання послуг (обмін інформацією, партнерство, консультації); 5) контролюючі (державний та громадський контроль).

Водночас не можна заперечувати зумовленість форм взаємодії органів державної влади і об'єднань громадян характером цієї взаємодії. У зв'язку з цим форми взаємодії необхідно розглядати як: 1) безпосередня взаємодія; 2) спільна діяльність; 3) опосередкована взаємодія.

Безпосередня взаємодія органів державної влади і об'єднань громадян регулюється як прямі відносини за формулою «об'єднання громадян – органи державної влади», а опосередкована – через посередників між ними. Найбільш типовим прикладом таких відносин є взаємозв'язки політичних партій і парламенту, політичних партій і Президента України, політичних партій та уряду.

Що стосується форм безпосередньої взаємодії політичних партій та органів державної влади, то ними є: 1) участь політичних партій у виборах Президента України, до інших органів державної влади у порядку, встановленому відповідними законами України (п.2 ч.1 ст.12 Закону України «Про політичні партії в Україні»)⁴; 2) представництво політичних партій в діяльності постійно діючих консультативно-дорадчих органів, створених парламентом, Президентом України та урядом. Це, наприклад, Громадська рада при Кабінеті Міністрів України, яка здійснює координацію діяльності громадських рад при центральних, місцевих органах виконавчої влади з питань формування та реалізації державної політики (§ 178 Регламенту Кабінету Міністрів України)⁵. До складу останніх включаються представники громадських організацій, професійних спілок та інших об'єднань⁶, а отже і політичних партій.

Якщо говорити про опосередковані форми взаємодії політичних партій та органів державної влади, то їх наочно можна зобразити таким чином: 1) політична партія – народний депутат України, обраний від політичної партії (виборчого блоку політичної партії); депутатська фракція, яка формується на партійній основі; коаліція депутатських фракцій чи парламентська опозиція – Верховна Рада України; 2) політична партія – кандидат на пост Президента України, висутий політичною партією, – Президент України; 3) політична партія – парламент – Кабінет Міністрів України.

Приміром, політична партія, беручи участь у виборах до Верховної Ради України, прагне досягти державної влади шляхом обрання своїх членів народними депутатами України, які є тією проміжною ланкою, за допомогою якої партія приймає участь у діяльності парламенту та прийнятті ним відповідних рішень. Це ґрунтується на можливості політичної партії реалізувати свою програму при здійсненні народним депутатом, який є її представником, його повноважень, а саме: права ухвального голосу; права законодавчої ініціативи; права депутатського запиту; депутатського звернення і т.п.. Щоправда, рівень свободи діяльності народного депутата, як представника політичної партії, від волі останньої в основному залишається поза правовою регламентацією. Проте треба мати на увазі, що конституційна реформа надала політичній партії можливість впливати на народних депутатів, які були обрані за її списком. Так, на рівні Основного Закону передбачено, що в разі не входження такого депутата до складу депутатської фракції вищий керівний орган відповідної партії (виборчого блоку політичних партій) приймає рішення про дострокове позбавлення мандата (ч.6 ст.81 Консти-

туції України)<sup>7</sup>.

Саме депутатські фракції структурують парламент за партійною ознакою і виступають головним посередником між політичними партіями та Верховною Радою України. До того ж через депутатські фракції політичні партії впливають на уряд. Така залежність закладена пропорційною системою виборів, які зробили парламентські партії опосередкованим засобом участі у формуванні уряду через депутатські фракції, які входять до коаліції в парламенті. Адже коаліція вносить відповідно до Конституції України пропозиції стосовно кандидатури Прем'єр-міністра України та кандидатур на посади інших членів Кабінету Міністрів України (ст.64 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»<sup>8</sup>).

Втім у науковій літературі досить часто наголошується на тому, що політична партія є структурною частиною законодавчого органу і безпосередньо функціонує в парламенті у вигляді депутатської фракції, через яку входить до складу коаліції чи парламентської опозиції, тим самим набуває можливості реально впливати на здійснення державної влади<sup>9</sup>.

Не ставлячи за мету детальний розгляд різних підходів до питання взаємодії депутатської фракції, її членів з політичною партією, зауважимо, що фракція, яка створена з представників однієї партії, втілює в парламенті попередньо сформульовану нею політику. В організаційному плані це дає можливість політичній партії опосередковано брати участь у формуванні органів парламенту, в усіх парламентських процедурах, діючи не розрізною (через окремих народних депутатів), а згуртованою партійною дисципліною групою. Але депутатська фракція не є партією в парламенті. Члени фракції мають легітиміацію через вибори, а не безпосередньо через членів партії. Якщо для партії політика – це перш за все боротьба за владу, то на рівні депутатських фракцій як частини системи державної влади політика, навпаки, повинна бути орієнтована на загальні інтереси і загальну волю. Тому суспільство зацікавлено в тому, щоб депутатські фракції мали достатній рівень свободи від партійного диктату. Правовими гарантіями такої свободи є: 1) закріплення в законодавстві статусу депутата Верховної Ради як представника народу України; 2) відсутність в законодавстві норм, які зобов'язують народних депутатів підпорядковуватися партійній дисципліні. Щодо партійності народних депутатів, то вона є основою утворення, а вони в свою чергу передумовою формування постійно діючої парламентської більшості і офіційної парламентської меншості.

Держава, будучи суверенною і маючи певні права стосовно об'єднань громадян, регламентує окремі види їх діяльності. Значна роль у цьому належить Верховній Раді України. Це зумовлено її головною функцією – законодавчою. Адже за Конституцією України тільки законами України визначаються засади утворення і діяльності об'єднань громадян (п.11 ст.92 Конституції України).

Вихідним положенням взаємодії об'єднань громадян з виконавчою владою є те, що органи виконавчої влади виступають як легалізуючи, наглядові та контролюючі органи для об'єднань громадян. Це обумовлює певні обов'язкові відносини будь-яких видів об'єднань громадян з органами виконавчої влади. Типовим прикладом таких відносин є процедура державної легалізації політичних партій та громадських організацій.

Важливим фактором для правильного розуміння суті взаємодії органів державної влади та об'єднань громадян має визначення місця останніх в політичній системі суспільства. Політична партія, будучи складовою політичної системи,

бере участь у виборах, прагне досягти державної влади, щоб її політична ідеологія була віддзеркалена в державній політиці. Практично не існує такого інституту виборчого права чи деталі в механізмі виборів, які прямо чи опосередковано не були б пов'язані з діяльністю політичних партій. Щодо громадських організацій, не будучи суб'єктами виборчого процесу, то вони мають право за дозволом Центральної виборчої комісії мати офіційних спостерігачів, які ведуть спостереження за перебігом виборчого процесу. Однак повноваження спостерігачів від громадських організацій вужчі, ніж у спостерігачів від політичних партій (блоків); вони мають обмежені, пасивні повноваження (ст.76 Закону України «Про вибори народних депутатів України») <sup>10</sup>.

Інша форма взаємодії – здійснення органами державної влади контролюючої функції щодо об'єднань громадян. При чому в залежності від виду об'єднання (політичні партії; громадські організації, правовий статус яких не регулюється спеціальними законами; громадські організації, правовий статус яких регулюється спеціальними законами) буде залежати специфіка здійснення контролю. Щодо громадського контролю, то він не надає право об'єднанням громадян втручатися безпосередньо у діяльність органів державної влади. Однак, щодо певних сфер діяльності окремим видам громадських організацій надано право обов'язкового контролю. Насамперед, це стосується професійних спілок, які здійснюють громадський контроль, зокрема, за виплатою заробітної плати, додержанням законодавства про працю ( ч. 7 ст. 21 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»). Втім громадський контроль в системі законодавства ще не знайшов адекватного відображення в нормативно-правових актах, а також у статутах (положеннях) об'єднань громадян.

Спробою законодавчого закріплення права контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування з боку громадських організацій є проєкт Закону України «Про громадський контроль» від 11.10.2004 р. № 6246 <sup>11</sup>. Мета даного проєкту – забезпечення прозорості дій органів державної влади та місцевого самоврядування, їх підзвітності громадянам України, захисту їх прав, свобод та законних інтересів. Попри це у проєкті пропонується здійснювати громадський контроль за діяльністю не всіх державних органів, а лише органів державної виконавчої влади. Тобто, назва законопроєкту має більш широкий зміст порівняно із сферою правовідносин, на регулювання яких він спрямований. Крім того, за межею проєкту залишилися вже регламентовані чинним законодавством питання, зокрема, в частині контрольної діяльності профспілкових організацій, громадських організацій інвалідів, споживачів, громадських природоохоронних організацій тощо. Таким чином, даний законопроєкт у разі його прийняття, не стане правовою основою створення єдиної системи громадського контролю, оскільки не містить уніфікованих правил здійснення такого виду діяльності.

Наступна форма взаємодії – участь об'єднань громадян у нормотворчій діяльності органів державної влади де вона обмежується дорадчими (консультативними) повноваженнями і реалізуються через: 1) самостійну розробку проєктів законів, які в подальшому передаються суб'єктам законодавчої ініціативи з метою внесення їх на розгляд Верховної Ради України, а проєктів підзаконних нормативних актів – іншим суб'єктам нормотворення <sup>12</sup>; 2) залучення представників об'єднань громадян до складу комісій, робочих груп, що створюються для розробки проєктів нормативно-правових актів <sup>13</sup>; 3) проведення громадської експертизи проєктів законів та рішень <sup>14</sup>.

Дещо ширше дане питання регламентовано Законом України «Про політичні партії в Україні». Відповідно до ст. 12 цього Закону політичні партії вправі вносити до органів державної влади пропозиції, які обов'язкові для розгляду відповідними органами в установленому порядку. Однак у згаданій статті не розв'язане питання на випадок, якщо пропозиція політичної партії не буде прийнята до уваги органом державної влади.

Реалії сьогодення привертають увагу і до такої форми взаємодії органів державної влади та об'єднань громадян як державна підтримка, що зафіксована, зокрема, в ч. 3 ст. 8 Закону України "Про об'єднання громадян". Тут містяться норми, що стосуються конкретних форм її реалізації. Серед них: 1) встановлення Верховною Радою України пільг щодо оподаткування доходів по окремих видах господарської або іншої комерційної діяльності об'єднань громадян, створених ними установ та організацій, заснованих підприємств; 2) затвердження Верховною Радою України переліку всеукраїнських громадських організацій, яким держава надає матеріальну допомогу. Як бачимо, законодавець державну підтримку щодо об'єднань громадян тут обмежує матеріально-фінансовою допомогою.

Характеризуючи форми державної підтримки, необхідно враховувати те, що нині цей процес перебуває на стадії становлення. В останні роки особливої уваги заслуговують такі форми державної підтримки як державне замовлення, державна програма (проекти, заходи). Концепція такої взаємодії, як зазначає В.В. Лапєва, базується на ідеї соціального партнерства між державою та суспільством, у відповідності з якою об'єднання громадян є природним партнером держави, її помічником у вирішенні загальнозначущих соціальних завдань<sup>15</sup>. Проте реалізації ідеї соціального партнерства нині в Україні перешкоджає відсутність належної нормативно-правової бази, а саме: законів про державне замовлення, гранти, державну програму тощо. До того ж в національній юридичній науковій думці поза увагою залишилися теоретичні та методологічні положення, на яких би базувалася програма державної підтримки об'єднань громадян як системи.

Отже, форми взаємодії, які виникають між об'єднаннями громадян та органами державної влади різноманітні, які залежать від конкретного виду органів державної влади та профілю діяльності об'єднань громадян. До того ж вони неодмінно вдосконалюються та стають дедалі більш різноманітнішими.

1. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. – М., 1986. – С. 68. 2. Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №34. – Ст. 504. 3. Там само. – 1999. – №45. – Ст. 397; Урядовий кур'єр. – 2002. – 16 січня. 4. Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 23. – Ст. 118. 5. Офіційний вісник України. – 2007. – № 54. – Ст. 2180. 6. Пункт 5 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1378 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 42. – Ст. 2773. 7. Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44. 8. Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14-15, № 16-17. – Ст. 133; 2010. – № 16-17. – Ст. 134. 9. *Быченко С.И.* Статус политических партий как субъектов парламентского процесса // Режим доступа: grant-urfak.esom.rsu.ru/public/bichenko1.doc; *Журавський В.С.* Становлення політичних партій в українському суспільстві та їх роль у структуруванні парламенту. – К.: Парламентське вид-во, 2002. – С. 7; *Кречмер Геральд.* Фракції. Партії в парламенті. – К.: Видавництво Заповіт. – 1999. – С. 35. 10. Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 38-39. – Ст. 445. 11. Проект Закону про громадський контроль // Режим доступа: gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\_n/webproc4/?id=19085 12. Ст. 21 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 45. – Ст.

397. **13.** Ст. 4 Закону України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» // Урядовий кур'єр. – 1997. – 13 лист. **14.** Ст. 19 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366. **15.** Конституционное законодательство России / Под ред. Ю.А. Тихомирова. – М., 1999. – С. 297.