

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
МАРІУПОЛЬСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КАФЕДРА ПРАВА ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

До захисту допустити:

Зав. кафедри

к.ю.н., доцент Черних Є.М.

«___» _____ 2021 р.

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ГРОМАДСЬКИХ
ОРГАНІЗАЦІЙ ТА ЇХ РОЛЬ У РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Кваліфікаційна робота
здобувача вищої освіти
другого (магістерського) рівня вищої
освіти освітньо-професійної
програми 281 Публічне управління та
адміністрування
Старостенко Анастасії Ігорівни
Науковий керівник:
Камардіна Юлія Вікторівна
к.ю.н., доцент
Рецензент: д.е.н., к.н.держ.упр,
доцент, професор кафедри
публічного управління та
адміністрування
Донецького державного університету
управління
Тарасенко Д.Л.

Кваліфікаційна робота захищена

з оцінкою _____

Секретар ЕК _____

«___» _____ 2021 р.

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА ЇХ РОЛЬ У РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	8
1.1 Конституційно-правовий статус громадських організацій і його реалізація в Україні.....	8
1.2 Взаємодія як вид взаємовідносини органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань.....	17
1.3 Становлення і розвиток правового регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань в Україні: історичний аспект.....	25
Висновки до розділу 1.....	35
РОЗДІЛ 2. ВИДИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ ...	38
2.1 Конституційні основи і законодавче регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування і громадських об'єднань.....	38
2.2 Правові форми взаємодії громадських об'єднань з органами місцевого самоврядування.....	49
Висновки до розділу 2.....	57
РОЗДІЛ 3. МЕХАНІЗМ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ І ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ	59
3.1 Зарубіжний досвід правового регулювання механізму взаємодії органів місцевого самоврядування і громадських об'єднань.....	59
3.2 Принципи, форми, сфери та напрямки взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань в Україні.....	75
Висновки до розділу 3.....	85
ВИСНОВКИ	86
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	90

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Актуальність теми дослідження обумовлена зверненням до одного з актуальних новаторських напрямків сучасного життя України - аналізу взаємин між державою в особі її органів та громадськими об'єднаннями, формуванню громадянського суспільства, створення механізмів правового регулювання діяльності громадських об'єднань. Важливою умовою державного розвитку України на сьогоднішній день є вдосконалення демократії, яка, в свою чергу, залежить від ефективності громадянського суспільства. Виконання даної умови забезпечує майбутнє України як суб'єкта світового простору, а також результативне функціонування держави в сучасних умовах.

Проблема громадянського суспільства, взаємодії його інститутів з органами публічної влади відноситься до числа фундаментальних наукових проблем сучасності. Вона з'явилася з виникненням держави і поділом суспільства на державну і недержавну сфери людської життєдіяльності. При цьому якщо в сфері взаємодії органів державної влади з інститутами громадянського суспільства деякі проблеми в даний час вирішені, то сфера взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськими об'єднаннями як і раніше є маловивченою.

Також, слід відзначити, що постійно змінювана політико-правова інфраструктура України, активна роль громадських організацій розвитку місцевого самоврядування, вихід ряду громадських об'єднань на міжнародний рівень сприяють досить інтенсивній зміні законодавства, що регламентує діяльність громадських об'єднань. У зв'язку з цим особливий науковий інтерес представляє дослідження правових аспектів взаємодії органів місцевого самоврядування як найбільш наближеного до населення рівня публічної влади і громадських об'єднань як одного з базових інститутів громадянського суспільства.

Правове становище громадських об'єднань як загальнотеоретичне поняття в рамках прийнятих в останні роки законів України досліджено недостатньо. Потребує подальшого вдосконалення організаційно-правового забезпечення діяльності громадських об'єднань.

Зазначене вище визначає актуальність даного дослідження і необхідність комплексного розгляду різних аспектів реалізації конституційного права громадян на об'єднання і аналізу їх ролі у розвитку місцевого самоврядування в сучасних умовах. Актуальність дослідження даних питань обумовлюється недосконалістю правового регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань.

Ступінь наукової розробки теми. Рівень розробленості проблем сучасного правового регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань з повною обґрунтованістю можна багато в чому все ще вважати як початковим, вихідним. У вітчизняній правовій та економічній літературі, в зв'язку з застосуванням нормативних документів на практиці, в останні роки починають з'являтися безпосередньо пов'язані з порядком діяльності громадських об'єднань публікації: статті та книги. Взаємодія громадських інститутів і органів місцевого самоврядування розглянуто в роботах: В. Б. Авер'янова, Ю. М. Бисаги, Ю. П. Битяка, Д. М. Белова, Я. О. Берназюка, С. А. Васильєва, О. М. Ващука, О. М. Вінника, А. О. Козирева, А. В. Матвійчука, О. М. Мороз, С. М. Пономарьова, Д. В. Приймаченко, І. М. Рачинської та ін. Водночас, не зважаючи на багатоманітність наукових ідей стосовно взаємодії громадських інститутів і органів місцевого самоврядування, проте як і раніше залишається неопрацьовані наукове правове уявлення про взаємодію зазначених суб'єктів (поняття, ознаки, принципи, форми, сфери та напрямки такої взаємодії).

Мета дослідження є комплексне правове дослідження і обґрунтування цілісного наукового уявлення про правові аспекти взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань. Для досягнення поставленої мети були поставлені наступні завдання:

- з'ясувати конституційно-правовий статус громадських організацій і його реалізація в Україні;
- розкрити взаємодію як вид взаємовідносини органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань;
- проаналізувати історичний аспект становлення і розвитку правового регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань;
- охарактеризувати конституційні основи і законодавче регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування і громадських об'єднань;
- встановити правові форми взаємодії громадських об'єднань з органами місцевого самоврядування;
- окреслити зарубіжний досвід правового регулювання механізму взаємодії органів місцевого самоврядування і громадських об'єднань;
- визначити принципи, форми, сфери та напрямки взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що складаються з приводу правових аспектів взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань.

Предметом дослідження виступають норми конституційного та інших галузей права України, що регулюють питання які виникають в процесі взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань, і їх реалізація в зазначених правовідносинах.

Методи наукового дослідження. Теоретичну основу роботи становить діалектичний метод пізнання, який забезпечив з'ясувати конституційно-правовий статус громадських організацій і його реалізація в Україні. За допомогою методу системно-структурного аналізу було здійснено аналіз становлення і розвитку правового регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань. Системний аналіз дозволив розкрити взаємодію як вид взаємовідносини органів місцевого

самоврядування та громадських об'єднань; встановити конституційні основи і законодавче регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування і громадських об'єднань; а ситуаційний аналіз дозволив приділити достатню увагу детальному розгляду найбільш важливих проблем правового регулювання механізму взаємодії органів місцевого самоврядування і громадських об'єднань в Україні. Для характеристики зарубіжного досвіду правового регулювання механізму взаємодії органів місцевого самоврядування і громадських об'єднань, застосовувався формально-юридичний метод. Системно-функціональний метод застосовувався для визначення принципів, форм, сфер та напрямків взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань в Україні.

Наукова новизна отриманих результатів. В ході дослідження, керуючись методами системно-структурного аналізу, були розглянуті та визначені процеси та явища пов'язані, по-перше, з встановленням теоретико-правових засад конституційно-правового статусу громадських організацій та їх ролі у розвитку місцевого самоврядування в Україні; по-друге, визначенням видів правового регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань; і по-третє, обґрунтуванням механізму взаємодії органів місцевого самоврядування і громадських об'єднань на основі міжнародного досвіду.

удосконалено:

- положення щодо визначення поняття «взаємодія органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань», під яким запропоновано розуміти активне, двостороннє, спільне і узгоджене взаємовідношення названих суб'єктів щодо реалізації прав і (або) виконання обов'язків з метою вирішення питань місцевого значення органів місцевого самоврядування та реалізації статутних цілей громадських об'єднань;

- з огляду на істотну роль для науки конституційного та муніципального права визначені характерні ознаки взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань;

запропоновано:

- класифікація форм взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань: участь громадських об'єднань в громадських (публічних) слуханнях, що проводяться органами місцевого самоврядування; організація та (або) участь громадських об'єднань в громадських обговореннях на рівні місцевого самоврядування; спільна діяльність органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань в форматі робочих груп, комісій, експертних рад з підготовки проектів локальних правових актів та з інших питань.

Практичне значення отриманих результатів. Основні положення та висновки дослідження можуть бути використані у науково-дослідній сфері – положення та висновки кваліфікаційної роботи можуть бути основою для подальшого вивчення перспектив розвитку законодавства України в сфері реалізації конституційно-правового статусу громадських об'єднань та їх роль в розвитку місцевого самоврядування; а також у навчальному процесі при вивченні курсу «Конституційне право України», «Муніципальне право України», «Публічне управління та адміністрування» та інших курсів у навчальному процесі юридичних навчальних закладів.

Апробація дослідження. Основні положення, результати дослідження, висновки і рекомендації були представлені в рамках Круглого столу «Місьцеве самоврядування: досвід реформ в державах-членах європейського союзу та реалії для України» (Маріупольський державний університет, 17 травня 2021р., с. 34-37).

Структура дослідження визначена метою і завданнями. Робота складається з вступу, трьох розділів, які включають 7 підрозділів, висновків та списку використаних джерел (85 найменувань). Обсяг основної частини роботи становить 90 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА ЇХ РОЛЬ У РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

1.1 Конституційно-правовий статус громадських організацій і його реалізація в Україні

Наукове вивчення добровільних об'єднань громадян є важливим напрямом досліджень сучасного суспільства в силу того, що вони стали знаком трансформацій соціальної дійсності, які охоплюють вченими як «побудова громадянського суспільства».

У той же час, трансформації, що відбуваються в Україні, супроводжуються проблемами соціально-економічного розвитку, значна частина яких набуває найбільшої гостроти на територіях відповідних територіальних громад. Однак у органів місцевого самоврядування відсутні можливості їх вирішувати самостійно. У цих умовах населення, створюючи громадські об'єднання, бере на себе вирішення питань місцевого значення, а значить - і функції місцевого самоврядування. Тим самим громадські об'єднання інституціоналізуються як елементи системи місцевого самоврядування. Тому рішення проблем їх інституціоналізації об'єктивно виступає як розвиток інституту місцевого самоврядування, роль якого надзвичайно важлива на сучасному етапі розвитку України.

Широкий спектр, виникаючих у зв'язку з цим теоретичних питань і практичних завдань, актуалізує тему дослідження і робить необхідним її наукової розробки в рамках цього дослідження, об'єктом якого є громадські об'єднання, а предметом - їх відносини з органами місцевого самоврядування.

Завдання осмислення феномена громадських об'єднань, їх ролі в функціонуванні соціуму як цілого в його русі до громадського суспільства пов'язана з постановкою ряду проблем. Наскільки самостійно і автономно поле діяльності і існування громадських об'єднань по відношенню до економіки, політиці, інших підсистем суспільства, наскільки самовизначено в якості специфічної системи? Унікальна українська ситуація щодо положення громадських об'єднань в соціальній системі? Чи можливо в принципі відокремлення громадських об'єднань в самостійну і незалежну сферу, існуючу на власній основі? Місце громадських об'єднань в загальній системі громадянського суспільства – центральна проблема, з якої виходять всі інші. Місце і роль громадських об'єднань в сучасній Україні як країні, яка не мала досі досвіду буття в якості громадянського суспільства, - специфічний варіант цієї ж проблеми.

Теоретичне осмислення феномена громадських об'єднань в сучасній Україні пов'язано з необхідністю розгляду його в якості багаторівневого, динамічного, відкритого соціального утворення, соціальної форми, вбудованої в системне ціле суспільство. З огляду на це дослідження має ґуртуватися на систематично оновлюваній методології, націленій на теоретичне вирішення проблем повсякденної практики громадських об'єднань в комплексі ряду принципів і аспектів. У зв'язку з цим представляється нагальним дослідження громадських об'єднань не тільки виключно з позицій структурно-функціонального підходу, а й розглянути його інституціональний аспект.

Інституційний аспект розгляду громадських об'єднань як одна з модифікацій структурно-функціонального аналізу цілком можливий. При цьому він представляє собою свого роду фіксацію стану об'єкта в конкретний момент часу, яка в якості ідеального конструкту володіє умовністю всякої схеми. Межі ефективності інституційного аспекту аналізу обумовлені динамічною природою громадських об'єднань як однієї з органічних систем. Розуміння «процесуальності суспільного буття» [1] щодо

громадських об'єднань можна досягти лише за допомогою введення в аналіз принципу історизму. Це сприяє дослідженню об'єкта в якості розвинутої системи, вписаною в процеси трансформації сучасної України, тобто в генезі його форм, структур, зав'язків з іншими системами. Бачення цілісності феномена громадських об'єднань як системи не може бути досягнуто також без урахування діяльнісного, ціннісного та інших аспектів.

Одним з найбільш важливих є соціальний аспект, або аналіз соціальної основи суспільних об'єднань як вираження ступеня представленості в них інтересів соціальних шарів суспільства. Нарешті, необхідно дослідження громадських об'єднань в якості особливої форми здійснення індивідуального буття і діяльності людей як крізь призму лідерських процесів, так і за допомогою розгляду особистості рядових членів громадських об'єднань.

Сукупність суспільних об'єднань, незалежно від національно-державної і соціокультурної специфіки їх існування, є якимось нестійким і проміжним між економічною, політичною та іншими підсистемами суспільства явище, цілком залежне від загальних процесів. Ступінь цієї залежності визначається рівнем історичного розвитку кожної країни, характером економічних і політичних зав'язків і відносин і, перш за все, рівнем економічної самостійності громадян [2].

У сучасній Україні надзвичайно висока ступінь залежності (а отже, несамостійності) громадських об'єднань від політичної системи в цілому і, перш за все, від інститутів держави. Такий стан - наслідок інерційного впливу розпаду тоталітарної суспільної системи в нинішніх процесах і відносинах [3].

Громадським об'єднанням, притаманні риси, що суперечать уявленню про громадські об'єднання як самостійної сфері суспільства, представляє собою особливий інститут: 1) відсутність чітких меж між структурами держави і громадськими об'єднаннями, структурна невизначеність останніх; 2) фінансова, організаційна та інша залежність від політичних і визначеними ними економічних інститутів; 3) наявність порожнеч в нормативно-правовій

базі діяльності громадських об'єднань і прірви між існуючими законами про громадські об'єднання і реальною практикою їх реалізації; 4) невизначеність реального змістовного наповнення видів діяльності, які декларуються в статутних і нормативних документах, - неідентифіковані і багато іншого. Процес інституціалізації громадських об'єднань лише почався і точкою відліку можна вважати - це опис громадського суспільства як суспільства громадян, відносини яких регулюються правом; суспільства як певного конкретно-історичного якісного стану цілісності суспільства. Громадяни як носії економічних, політичних, духовних прав і свобод виступають в якості основних суб'єктів громадського суспільства. На основі спільності інтересів з тих чи інших обставин громадяни об'єднуються в різні за масштабом і характеристиками групи. Економічна, політична та інші підсистеми суспільства є результатом багатоетапного історичного процесу інтеграції-диференціації індивідів і груп. Різні підсистеми суспільства акумулюють ті або інші інтереси громадян і виступають в якості їхніх представників на рівні суспільства в цілому, тобто відносно самостійних суб'єктів громадського суспільства.

Отже, на сучасному етапі розвитку громадського суспільства значну роль у налагодженні постійної взаємодії, комунікації між суспільством і державою грає такий політичний інститут, як громадські об'єднання. Можливість виконання громадськими об'єднаннями своїх функцій, безсумнівно, залежить від умов, що надаються для їх діяльності, основу яких становить правовий статус.

Поняття правового статусу є найбільш загальним поняттям для характеристики будь-якого суб'єкта права. Стосовно до характеристики місця суб'єкта в правовому полі терміни «статус» і «становище» найчастіше використовуються в роботах із загальної теорії держави і права та рідше - в галузевих дисциплінах. Правовий статус являє складний і багатосторонній правовий інститут.

Охоплюючи всі види юридичних зав'язків, визначаючи положення суб'єктів у суспільстві, правовий статус суб'єкта права відображає і закріплює в праві його реальне, фактичне становище. Іншими словами, правовий статус - це юридичне вираження того фактичного положення, яке займає громадянин або організація в системі суспільних відносин, регульованих правом. В літературі найбільш поширеним є виділення в структурі правового статусу таких елементів, як права, обов'язки і гарантії [4, с. 172]. Разом з тим правовий статус (положення) являє собою комплексний державно-правовий інститут, складовою частиною якого є також і основні права, свободи і обов'язки.

В теорії права досить глибоко розробили питання правового статусу особистості такі автори, як Н.В. Вітрук, Л.Д. Воєводін та інші [5]. Необхідно відзначити, що діяльність колективного суб'єкта права, зокрема, громадського об'єднання, складніше, ніж діяльність окремої особистості, тому що крім відносин між членами всередині організації вона визначається ще цілями створенням і функціонування, безпосередньо включаючись в політичну, правову та організаційну структуру суспільства. Значну роль грає також специфіка нормативного регулювання (мається на увазі сукупність правових і корпоративних норм).

В юридичній науці радянського періоду значним є дослідження конституційно-правового статусу громадських організацій (об'єднань), проведене А.І. Щігліком. У монографії «Конституційно-правовий статус громадських організацій в СРСР» автор дає наступне визначення конституційного статусу громадської організації: «Конституційний статус громадської організації - це базовий правовий статус, встановлений Конституцією і конституційними законами і визначає політико-правове становище громадських організацій в розвиненому соціалістичному суспільстві» [6, с.13]. Зазначена точка зору представляє великий інтерес, оскільки проведена даними автором робота по з'ясуванню правового статусу громадських організацій лягла в основу подальших досліджень, розширила їх

проблематику. Особливості конституційного статусу громадських об'єднань у вирішальній мірі залежать від предмета, методу і меж конституційного регулювання суспільних відносин. Предметом конституційного регулювання служать не всі, а найбільш важливі фактичні суспільні відносини, що виражають основні принципи і положення з приводу устрою держави і організації державної влади і відносини між людиною і державою. До методів конституційного права відносять такі правові методи, як встановлення прав, покладання обов'язків і відповідальності, дозвіл, заборона. Громадські об'єднання, таким чином, також відносяться до предмету конституційного регулювання, межі якого обмежені встановленням і закріпленням принципів утворення та діяльності, найбільш істотних прав, обов'язків.

Отже, право громадян на об'єднання, закріплене як на міжнародному, так і на національному законодавчому рівні, є одним з визнаних і невід'ємних елементів інституту правового статусу людини. Головна мета об'єднання громадян - задоволення інтересів, духовних і матеріальних потреб особистості. При цьому держава, будучи гарантом дотримання прав і свобод особистості, покликане надавати підтримку діяльності об'єднань громадян, захищати їх інтереси. Зростаюча роль особистості в державі не може не позначатися і на юридичному становищі створюваних нею спілок та установ. У цих останніх індивідуальна особистість знаходить собі природне продовження і заповнення [7, с. 44].

Вперше на міжнародному рівні право людини на об'єднання (асоціації) було офіційно закріплено в Загальній декларації прав людини (прийнята на третій сесії Генеральної Асамблеї ООН резолюцією 217 А (III) від 10 грудня 1948 г.). У статті 20 цього документа зазначено, що кожна людина має право на свободу мирних зборів і асоціацій. При цьому ніхто не може бути примушений вступати до будь-якої асоціації [8, с. 10].

У юридичній літературі зазначається, що принципи Конституції відображають і виражають закономірності, притаманні фактичним

конституційним відносинам, тобто найбільш важливих суспільних відносин, що складаються в економічній, соціальній, політичній і духовній сферах життя суспільства. Похідними від них є ті конституційні принципи утворення і діяльності громадських об'єднань, які, будучи включені в структуру конституційно-правового статусу громадських об'єднань, разом з їх правами, обов'язками та іншими елементами статусу, визначають місце і становище громадських об'єднань як суб'єктів права в системі суспільних відносин, а також характер взаємовідносин громадських об'єднань з громадянами, державою і органами управління. Конституційно-правові засади утворення і діяльності громадських об'єднань - це основоположні нормативні регулятори, обов'язкові для виконання всіма суб'єктами. У ст. 4 Закону України «Про громадські об'єднання» [9] йдеться про те, що громадські об'єднання діють на основі принципів добровільності, самостійності і гласності, ... засновують свою діяльність відповідно до статуту та здійснюють її відповідно до Конституції України, цим Законом та іншими актами законодавства України.

Конституція України, закріплює насамперед місце громадських об'єднань у політичній системі, їх основні права та обов'язки в сфері державного будівництва [10]. У той же час основні права і обов'язки об'єднань визначаються і в інших сферах суспільного життя, а положення громадських об'єднань регулюється не тільки в політичній сфері суспільного життя, а й в економічній, соціальній, культурній та духовній сферах. Тим самим конституційний статус громадських об'єднань охоплює широке коло суспільних відносин.

Оскільки Конституція є ядром усієї правової системи, можна стверджувати, що конституційний статус громадських об'єднань, як і інших суб'єктів права, є ядром їх правового статусу. Він встановлює основи правового положення громадських об'єднань у всіх сферах життя суспільства, закріплює принципи їх утворення та діяльності, найбільш

суттєві права, обов'язки і відповідальність, гарантії, які конкретизуються і розвиваються в законодавстві, прийнятому на основі Конституції.

У національному законодавстві Конституції є фундаментом для функціонування правових інститутів, які регулюють найбільш важливі сфери суспільних відносин. У демократичних державах конституційні норми не можуть обмежувати загальновизнані міжнародні принципи і положення в галузі прав людини, включаючи право на свободу асоціації.

Разом з тим очевидно, що національні конституції копіюють механічно міжнародні документи, а встановлюють основи правового статусу громадських об'єднань на території даної держави. У національному нормативному масиві, присвяченому громадським об'єднанням, вихідної є конституційна норма, що закріплює право кожного на свободу об'єднань. Вона включає в себе право створювати на добровільній основі громадські об'єднання для захисту спільних інтересів і досягнення спільних цілей, право вступати в існуючі громадські об'єднання або втримуватися від вступу в них, а також право безперешкодно виходити з об'єднань. Право на об'єднання, по суті, є право на вільний і самостійний вибір громадянами будь-яких форм недержавної діяльності. Так, в Україні таке право закріплено в ст. 37 Конституції: «Кожен має право на об'єднання, включаючи право створювати професійні спілки для захисту своїх інтересів. Свобода діяльності громадських об'єднань гарантується» [10].

При визначенні конституційно-правового статусу громадських об'єднань виникає необхідність співвіднести Конституцію з іншими законодавчими актами, так як Конституція, будучи Основним Законом держави, закріплює лише головні, принципові положення, які, діючи безпосередньо, в той же час розкриваються і конкретизуються в інших законодавчих актах. Юридична інституціоналізація громадських об'єднань шляхом прийняття окремих законів, спрямованих на реалізацію права на об'єднання, конкретизацію правового статусу громадських об'єднань, була проведена в Україні 22 березня 2012 року шляхом ухвалення Закону України

«Про громадські об'єднання» [9]. При цьому дія Закону не поширюється на політичні партії, професійні спілки та релігійні організації, організації, створені органами державного управління, органи самоврядування, інші громадські формування, порядок створення і діяльності яких визначається окремими законодавчими актами. Система конституційно-правових норм про громадські об'єднання відображає і закріплює основоположні принципи їх положення в суспільстві і державі. Зовнішньою формою вираження конституційно-правових норм про громадські об'єднання є джерела конституційного права.

Так, в системі джерел конституційного права, безумовно, одне з основних місць займають конституційні закони. З цього видно, що конституційно-правовий статус громадських об'єднань визначається Конституцією і конституційними законами. Що ж стосується поточного законодавства, то воно розвиває і конкретизує принципи і норми Конституції і зазначених вище законів стосовно окремих видів громадських об'єднань, форм, умов і територіальним масштабам їх діяльності.

Генеруючи вищесказане, можна дати визначення конституційно-правового статусу громадського об'єднання як основного правового статусу, встановленого Конституцією і конституційними законами і визначає основні принципи утворення та діяльності громадських об'єднань, їх права та законні інтереси, обов'язки, відповідальність, а також гарантії. Правові норми, що визначають цей статус, мають найбільший ступінь узагальненості і вищу юридичну силу. Вони визначають напрям правового регулювання суспільних об'єднань, служать юридичною базою галузевих статусів громадських об'єднань: адміністративно-правового, цивільно-правового та інших.

1.2 Взаємодія як вид взаємовідносини органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань

Правове регулювання взаємовідносин між органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства відіграє істотну роль в побудові правової та демократичної держави. Розглядаючи проблематику співвідношення громадянського суспільства і держави, можна говорити про те, що громадянське суспільство є первинним по відношенню до правової держави і спочатку формується громадянське суспільство, а потім на його основі «конструюється» правова держава, але не навпаки. При цьому вкрай важливу роль громадянське суспільство повинно зіграти в правотворчій, правозастосовчій та правоохоронній діяльності правової держави [11].

Регулювання даних взаємин особливо важливо для рівня місцевого самоврядування як найбільш наближеного до населення рівня публічної влади. Це обумовлено тим, що реальне життя значної частини населення в більшій мірі залежить не від загальнодержавних подій, а від вирішення питань місцевого значення та ефективності місцевого самоврядування. На рівні місцевого самоврядування функціонує значна кількість інститутів громадянського суспільства. До них відносяться: громадські об'єднання, релігійні організації, некомерційні організації, добровільні дружини з охорони громадського порядку, місцеві та первинні відділення політичних партій.

Кожен з наведених інститутів є важливою складовою муніципального громадянського суспільства, однак одним з базових інститутів громадянського суспільства на рівні місцевого самоврядування є громадські об'єднання. Дана позиція узгоджується з думкою вчених про те, що громадські об'єднання є найважливішим елементом громадянського суспільства, формою залучення населення країни в активну політичну, економічну і соціально-культурну діяльність, а також виступають сполучним елементом між державою і особистістю [12]. Крім того, не можна не

відзначити думку професора С. А. Авак'яна про те, що громадські об'єднання є ключовою силою суспільства і громадської влади [13, с.5-11].

Для того щоб охарактеризувати взаємовідносини органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань, визначити поняття та ознаки такої його різновиди, як взаємодія, необхідно детально розглянути питання про співвідношення місцевого самоврядування з громадянським суспільством, а також з громадськими об'єднаннями як його інститутом.

В теорії поняття місцевого самоврядування отримало своє термінологічне визначення на рубежі 18-19 століть. На думку німецьких вчених Г. Штімпфла і Х. Шоллера, місцеве самоврядування означає факт самостійності громади по відношенню до держави [14].

О.І. Карий визначав місцеве самоврядування як здійснення місцевими жителями або їх обраними представниками тих обов'язків і повноважень, які їм надані законодавчою владою або належать їм за загальним правом [15].

Д.І. Дробуш [16] пропонує розглядати місцеве самоврядування в двох аспектах: як право громадян, місцевого співтовариства на самостійне завідування місцевими справами і як одну з основ конституційного ладу, основний принцип організації влади, який разом з принципом поділу влади (розподіл влади по горизонталі) визначає систему управління (поділ влади по вертикалі).

Розмірковуючи в своєму дослідженні про триєдину конституційно-правову природу місцевого самоврядування, І. Письменний називає його інститутом індивідуальних і колективних прав населення за самостійним і під свою відповідальність вирішення питань місцевого значення, виразом муніципальних інститутів громадянського суспільства, інститутом організації публічної влади [17].

При цьому в доктрині муніципального права зустрічаються точки зору про місцеве самоврядування як структури громадянського суспільства [18]. Деякі автори, відзначаючи двоїсту природу місцевого самоврядування, називають його елементом держави і громадянського суспільства [19]. У

науці зустрічаються і досить спірні точки зору про закріплення на законодавчому рівні за вітчизняним місцевим самоврядуванням статусу важливого інституту громадянського суспільства ще в 1995 році.

Ґрунтуючись на наведених наукових позиціях, вважаємо, що фундаментальним ознакою громадянського суспільства є його самостійність від органів публічної влади, включаючи органи місцевого самоврядування. Місьцеве самоврядування як рівень публічної влади не може входити в структуру громадянського суспільства, оскільки воно санкціонується нормами права, прийнятими державою. У свою чергу, структури громадянського суспільства виникають з волі громадян і не на підставі закону, а лише відповідно до нього.

У науці неодноразово висловлювалися думки щодо того, що зазначені інститути мають багато спільного. Місьцеве самоврядування - це потужний каталізатор формування громадянського суспільства, оскільки свідоме участь громадян у створенні гідних умов життя на певній території сприяє формуванню у них відповідальності за вирішення місцевих проблем, тим самим підвищує їх загальну соціальну і громадянську активність [20]. Схожої точки зору дотримується також вчені, які зазначають, що важливим елементом розвитку України в напрямі до зрілого громадянського суспільства є створення організаційно-правових основ для справжнього місцевого самоврядування та підтримка громадянських зацікавлених і активних місцевих громад, які є тією основою, на якій може здійснитися вибудовування громадянського суспільства [21, с. 165]. .

Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко зазначають, що місьцеве самоврядування в Україні в якості інституту публічної влади активно і безпосередньо бере участь у діяльності інститутів громадянського суспільства, є в якійсь мірі однієї з основ його формування та розвитку, і в цьому його відмінність від держави - основного політичного інституту російського суспільства [22].

І. В. Видрін вважає, що немає істотних підстав для розгляду місцевого самоврядування як різновиду цивільного та громадського самоврядування, а також як одного із структурних елементів громадянського суспільства [23].

На думку А.В. Матійчика, громадянське суспільство, так само як і місцеве самоврядування, реалізує свою суть не тільки за рахунок визнання суспільством і державою, а й переважно за рахунок соціальної та економічної активності громадян [24].

П.М. Любченко вважає, що природа місцевого самоврядування та громадянського суспільства, їх функціональне призначення і внутрішні процеси свідчать про щільне взаємопроникнення і взаємодію [25].

Погоджуючись з наведеними висловлюваннями, відзначимо, що місцеве самоврядування як рівень публічної влади і громадянське суспільство як система незалежних від держави елемент є самостійним, але в той же час активно взаємодіючим інститутом. На наш погляд, ефективно місцеве самоврядування неможливо без громадських інститутів, які взаємодіють з місцевими органами влади. І в зв'язку з цим цінним є твердження Е.Б. Султанова про те, що взаємини в рамках місцевого самоврядування між громадянином, суспільством, органами місцевого самоврядування та державної влади утворюють систему [26, с.31].

Відмінності органів місцевого самоврядування від громадських об'єднань: органи місцевого самоврядування формуються по імперативному припису держави, в той час як громадські об'єднання створюються певними верствами населення за добровільним принципом; в сферу діяльності громадських об'єднань за загальним правилом не входить вирішення державних справ, в той час як органи місцевого самоврядування можуть наділятися окремими державними повноваженнями; сфера діяльності громадського об'єднання може не обмежуватися територією певної адміністративно-територіальної одиниці на відміну від органів місцевого самоврядування, які завжди мають чітку територіальну прив'язку.

Погоджуючись з наведеними думками, відзначимо, що органи місцевого самоврядування є в першу чергу органами влади і, хоча вони вирішують головним чином питання місцевого значення, їх повноваження мають публічно-правову природу. Громадські об'єднання за загальним правилом публічно правовими питаннями не займаються, їх компетенція визначається засновниками і членами. Однак це не означає, що громадські об'єднання не вступають у взаємодію з органами місцевого самоврядування.

Відносини, які виникають між органами місцевого самоврядування та громадськими об'єднаннями, можна умовно позначити поняттям «взаємовідносини». У свою чергу, «взаємодія» є однією з різновидів «взаємовідносин». Вважаємо, що будь-яка взаємодія являє собою взаємовідношення, проте не будь-яке взаємовідношення є взаємодією.

Взаємодія між органами влади та громадськими об'єднаннями набувають характеру взаємодії при наявності наступних умов:

- зазначені взаємини знаходять своє вираження в активній фактичній діяльності суб'єктів щодо реалізації прав і виконанні покладених на них обов'язків;

- дана діяльність має двосторонній характер і спрямована на спільне вирішення питань, що знаходяться у віданні обох учасників або одного з учасників взаємин;

- в процесі взаємодії суб'єкти правовідносин виступають в якості добровільних партнерів, що мають можливість вибору поведінки або впливу на досягнення правового результату.

У науці, включаючи юридичну науку, зустрічаються різні визначення такого поняття, як «взаємодія». Наприклад, у Великій радянській енциклопедії наводиться досить широке визначення - це одна з основних філософських категорій, яка відображає процеси впливу різних об'єктів один на одного, їх взаємну обумовленість і зміну стану або взаємо перехід, а також породження одним об'єктом іншого [27, с.7].

Якщо слідувати даному поняттю, то процес впливу також є по своїй суті взаємодією. У свою чергу, під «впливом» розуміється дія, спрямована на кого-небудь з метою домогтися чого-небудь [28, с.87]. Отже, при активному впливі одного суб'єкта взаємини на іншого і при відсутності зворотного зв'язку взаємодія не виникає. В цьому випадку відсутня важлива ознака взаємодії - спільна узгоджена діяльність.

На думку інших вчених, взаємодія завжди передбачає існування декількох (хоча б двох) суб'єктів або об'єктів, вчинення ними активних дій спільного характеру, вплив їх один на одного.

В. Г. Карташов [29, с. 33-38] під взаємодією пропонує розуміти активну, узгоджену діяльність двох і більше суб'єктів правовідносин, що виражається в прийнятті рішень та вчиненні дій, спрямованих на досягнення єдиної мети. Наведене визначення досить вірно відображає суть даного процесу, проте воно сформульовано при дослідженні взаємодії суб'єктів, що мають публічно-правову природу, - органів державної влади та органів місцевого самоврядування - і не може в повній мірі проектуватися на площину взаємодії органів місцевого самоврядування як органів публічної влади та громадських об'єднань як інституту громадянського суспільства. Зокрема, у органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань не може бути єдиної мети (проте вони можуть збігатися). Суть діяльності громадських об'єднань полягає в реалізації статутних цілей, а органів місцевого самоврядування - у вирішенні питань місцевого значення.

Проведений аналіз дозволив виявити неоднозначність наукових підходів до визначення такої категорії, як взаємодія органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань. При цьому розвиток правового регулювання багато в чому визначається рівнем наукових досліджень у відповідній галузі. Отже, можна припустити, що під взаємодією органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань слід розуміти активне, двостороннє, спільне і узгоджене взаємовідношення названих суб'єктів щодо реалізації прав і (або) виконання обов'язків з метою вирішення питань

місцевого значення органів місцевого самоврядування та реалізації статутних цілей громадських об'єднань. Характерними ознаками взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань є:

- 1) спільний характер здійснюваної діяльності;
- 2) узгодженість діяльності;
- 3) активний і двосторонній характер діяльності (прийняття рішень чи вчинення дій, що впливають на іншого суб'єкта взаємодії; наявність зворотного зв'язку в процесі взаємодії);
- 4) схожість цілей суб'єктів взаємодії (вирішення питань місцевого значення - для органів місцевого самоврядування, реалізація статутних цілей - для громадських об'єднань).

Необхідність правового регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань обумовлюється наступними факторами.

По-перше, громадські об'єднання будь-якого рівня здійснюють свою статутну діяльність (повністю або в частині) на території будь-якої територіальної громади, тому вони не можуть не вступати у взаємодію з органами місцевого самоврядування.

По-друге, громадські об'єднання створюються найчастіше для надання сприяння громадянам в реалізації окремих конституційних прав і свобод (наприклад, свободи творчості і права на участь у культурному житті). Питання місцевого значення, які вирішуються органами місцевого самоврядування, також можуть бути спрямовані на реалізацію аналогічного конституційного права або свободи (наприклад, створення умов для організації дозвілля та забезпечення жителів поселення послугами організацій культури). У цьому випадку діяльність органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань в процесі вирішення конкретного питання спрямована на досягнення подібного результату. За умови ефективної взаємодії зазначених інститутів даний результат може вийти

якісним, громадське об'єднання може вирішити статутні цілі і завдання своєї діяльності, а орган місцевого самоврядування - питання місцевого значення.

По-третє, громадські об'єднання, як правило, здійснюють свою діяльність в будь-якій досить вузькій і конкретній сфері. При цьому повноваження органів місцевого самоврядування досить великі, і це не дозволяє їм сконцентруватися на вирішенні тільки одного або декількох подібних питань. Громадські об'єднання за допомогою форм взаємодії можуть сприяти органам місцевого самоврядування у вирішенні того чи іншого питання, здійснюючи при цьому і свою статутну діяльність.

Оскільки взаємодія являє собою двосторонню діяльність, то необхідно окремо зупинитися на його суб'єктах. Правове регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань гуртуються головним чином на Конституції України 1996 року. У статті 144 Конституції України відображено, що місцеве самоврядування в межах своїх повноважень самостійно. Дана норма свідчить о самостійності місцевого самоврядування, включаючи органи місцевого самоврядування, у відносинах з інститутами громадянського суспільства, включаючи громадські об'єднання [10].

Стаття 36 Конституції України визначає, що свобода діяльності громадських об'єднань гарантується. Аналіз Закону України «Про громадські об'єднання» [9] показав, що під громадським об'єднанням розуміється добровільне, самоврядні, некомерційне формування, створене за ініціативи громадян, що об'єдналися на основі спільності інтересів для реалізації спільних цілей, вказаних у статуті громадського об'єднання.

У зв'язку з тим, що взаємодіяти з органами місцевого самоврядування можуть громадські об'єднання незалежно від території дії, то і на стороні громадських об'єднань як другого учасника взаємодії можна розглядати загальноукраїнські, міжрегіональні, регіональні та місцеві громадські об'єднання, які є юридичними особами, а також діючі без утворення юридичної особи.

Отже у підсумку слід зазначити, що в науковій літературі відсутня єдність в розумінні таких юридично відмінних понять, як «взаємодія органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань» та «взаємовідношення органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань». Крім того, при визначенні взаємодії названих суб'єктів ряд авторів, роблячи спробу відбити суть даного явища, використовують такі характеристики, як «підтримка» і «вплив». Дані дії за своєю природою є односторонніми, не передбачають зворотного зв'язку і не породжують спільну і узгоджену діяльність.

1.3 Становлення і розвиток правового регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань

Місцеве самоврядування, будучи рівнем публічної влади і важливим елементом вітчизняної державності, має багату історію. Необхідність ретроспективного дослідження даного інституту обумовлена потребою усвідомити його сучасну суть. І в зв'язку з цим слід звернутися до історичних витоків місцевого самоврядування в Україні, що дозволить пролити світло на окремі проблеми названого інституту.

У свою чергу, громадські об'єднання є один з базових інститутів громадянського суспільства, який протиставляється державі, покликаний його стримувати і врівноважувати. С. А. Авак'ян [30, с.16], розмірковуючи про роль громадських об'єднань, зазначив, що, якщо громадяни можуть вільно висловлювати свої думки, створювати різні об'єднання, то в наявності такий якісний стан, при якому воно може називатися громадянським суспільством. При цьому для якісного розвитку громадянського суспільства недостатньо взаємодії громадських об'єднань тільки з державою в особі державних органів, важливим є також взаємодія з місцевими органами влади, які найбільш наближені до народу і уповноважені вирішувати різні питання.

Відносини органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань в Україні мають багатовікову історію. Вважається, що її вивчення дасть

можливість простежити становлення даних інститутів і їх розвиток, що в кінцевому рахунку дозволить глибше зрозуміти поточний стан і перспективи реформування правового регулювання. Становлення правового регулювання взаємодії місцевих органів влади з об'єднаннями громадян відбувалося протягом тривалого часу.

Традиційно вважається, що перші органи місцевої влади з'явилися в Стародавній Русі в IX-X століттях. Найбільш розвинені форми організації місцевого самоврядування існували в Новгородській і Псковській феодальних республіках. Управління здійснювалося за допомогою системи вічових органів - загальноміського віче в столицях і вічових зборів на місцях. Відомий дореволюційний правознавець А. А. Кизеветтер відзначав, що на віче могли приходити всі вільні громадяни; воно було не представницьким зібранням, а поголовним сходом всіх громадян; вічові рішення мали повновладним законодавчу силу; вічові постанови приймалися одногосно, а не за більшістю голосів [31, с.10].

Сучасні дослідники підкреслюють, що в Давньоруській державі X-XIV століть віче було повсюдно поширеним інститутом влади і зберігалося до XVI століття. Воно вирішувало питання війни і миру, закликало і виганяло князів, приймало закони, укладало договори з іншими землями. Відзначається також, що новгородське віче являло собою народне зібрання, в якому брали участь вищі посадові особи - посадники і тисяцькі, представники всіх п'яти кінців Новгорода і представники всіх соціальних груп, в тому числі міських низів (чорні люди і проста челядь) [32, с.8]. Проаналізувавши порядок формування, склад і компетенцію вічових органів, можна зробити висновок про їх унікальну двоїсту природу, що поєднує самоврядний початок і відносини з управлінням.

Крім віче, на чолі князівства стояв князь. При цьому князь і віче не перебували в положенні ієрархічної підпорядкованості, між ними не було чіткого розмежування компетенції. Для завідування управлінням окремими адміністративними округами князівства вже тоді існували свої особливі

органи - посадники. У своєму дослідженні А.А. Кизеветтер називає посадників «місцевими агентами влади» [33, с.13].

Інший дореволюційний вчений В. І. Сергійович в своєму фундаментальному дослідженні «Старожитності російського права» [34, с.72] відзначав, що так як народ збирається на віче в силу належного йому права вирішувати суспільні справи, які ще не відокремилися від його приватних і які він розглядає як такі що безпосередньо до нього відносяться, то зрозуміло, що народ може залучити до свого розгляду всілякі питання суспільного життя.

Населення відіграло важливу роль в суспільному житті того часу у всіх випадках, коли убогий склад урядових коштів опинявся недостатнім для задоволення нагальних потреб гуртожитку. А. А. Кизеветтер відзначав, що багато питань місцевого управління того часу проходили повз місцевих урядових органів і при їх вирішенні діяльність публічної влади замінювалося діяльністю приватних громадських спілок. Продовжуючи свою думку, авторитетний дореволюційний вчений підкреслює, що це не громадське самоврядування, яке також було одним з елементів публічної влади, а виняткове панування приватної самопомоги в скоєнні неприватних справ.

В історико-правовій літературі зазначається існування в XIII столітті в Стародавній Русі Іванської корпорації купців, яка брала участь у суспільному та державному житті того часу. Обираються членами даної організації старости самостійно розбирали внутрішні суперечки корпорації, а також спори Іванських купців з новгородськими і іноземними купцями.

Вічева демократія об'єднувала в собі управління з елементами самоврядування. Віче як орган місцевої влади взаємодіяв з громадянами та їх об'єднаннями безпосередньо в рамках свого функціонування, а також в процесі вирішення питань суспільного значення. Історико-правова література свідчить про існування в Давньоруській державі приватних громадських спілок, які вступали у взаємини з органами влади і брали участь у вирішенні суспільних питань місцевого значення.

Потрібно відзначити високий рівень демократичності і гласності в процесі прийняття рішень вічовими органами влади Давньоруської держави. В роботі вічових органів могли брати участь представники всіх верств населення, вони могли впливати на вироблення рішень, обирати інші органи влади та згодом контролювати їх роботу.

Тим самим можна вважати, що окремі зародкові елементи взаємодії населення і приватних громадських спілок (на наш погляд, є прообразами сучасних суспільних об'єднань) з вічовими органами, а також участі місцевого населення і його об'єднань у вирішенні суспільних питань існували в Стародавній Русі протягом аналізованого історичного періоду.

У XV столітті в період правління Івана IV створюються земські установи, які фактично були підконтрольні державі. Форми громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в зазначений історичний період були відсутні.

Певні перетворення в структурі місцевого самоврядування відбулися при Катерині II, яка висловлювала думку про те, що держава існує для користі громадян і зобов'язана враховувати їх права та потреби.

З діяльністю Катерини II вчені пов'язують початок першого етапу розвитку інституту громадських об'єднань, який тривав з другої половини XVIII століття до 1861 року з. У цей період з'являються державні і приватні некомерційні благодійні організації.

Важливим етапом в становленні громадськості є створення в 1765 році Вільного економічного суспільства. У статуті Вільного економічного суспільства було закріплено, що зазначене товариство засноване на добровільному об'єднанні його членів, воно буде самостійно управляти своєю діяльністю під головуванням президента. Крім того, в 1782 році імператрицею Катериною II був затверджений Статут благочиння, який закріпив можливість створення товариств і братств. Наведені акти вперше впорядкували відносини між державою і організованою громадськістю,

проголосили головною умовою її діяльності лояльність влади і необхідність отримання урядового дозволу на створення товариств.

Після Вітчизняної війни 1812 року активно створюються різного роду приватні товариства (товариства вчених, відкриті і таємні політичні товариства, літературні гуртки, клуби за інтересами, світські салони). В даний період в нашій країні налічувалося понад 150 громадських об'єднань [35, с.48]. Відзначається, що прообразом сучасних суспільних структур в дореволюційній Росії можна вважати громадські організації та цивільні установи, які активно діяли в таких сферах, як наука, техніка, спорт, мистецтво, освіта, охорона здоров'я, благодійність, а також взаємодопомога [36, с.33].

У другій половині XIX століття в Росії знову виникає необхідність проведення реформи місцевого самоврядування. Земська і міська реформи імператора Олександра II були спрямовані на децентралізацію управління та розвитку місцевого самоврядування в Росії. Важливу роль у становленні правового регулювання взаємовідносини і взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань зіграло прийняття Положення про губернські і повітові земські установи 1864 року. Норми зазначеного правового акту дозволяють зробити висновок про те, що громадські об'єднання були наділені повноваженнями щодо участі у формуванні земських установ, а також по здійсненню контролю за діяльністю цих органів.

Наступним важливим етапом у розвитку місцевого самоврядування в є реформи імператора Олександра III, в ході яких були прийняті Положення про земські установи 1890 року й у Міському положенні 1892.

Взаємовідносини місцевих органів влади з громадами в зазначений період здійснювалися також в процесі створення останніх. Так, з 1896 року дозвіл на відкриття благодійних, сільськогосподарських та інших товариств повинна була давати місцева адміністрація.

Важливим моментом в юридичному закріпленні права громадян на свободу об'єднань є проголошення 17 жовтня 1905 року імператором Миколою II маніфесту «Про вдосконалення державного порядку», яким населенню була дарована, зокрема, свобода спілок.

Після видання 4 березня 1906 року «Тимчасових правил про товариства і спілки» відкриття, реєстрація, заборона і закриття громадських організацій було віднесено до відання органів місцевого самоврядування та органів державної влади - «губернських або обласних у справах про товариства».

Відповідно до правових актів, що діяли в зазначений період, органи місцевого самоврядування отримали повноваження щодо відкриття, реєстрації, заборони і закриття громадських об'єднань, професійних спілок, реєстрації статутів об'єднань і профспілок. Хоча зазначені відносини не були взаємодією, в цьому виявлялася суть взаємин названих суб'єктів у розглянутий історичний період.

Однак взаємини органів місцевої влади та громадських об'єднань на даному етапі не зводився лише до реєстрації, заборони і закриття останніх. Відзначається, що в місті Ставрополі масштабну діяльність в сфері народної освіти розвернуло товариство сприяння поширенню народної освіти, основним завданням якого було навчання дітей з найбідніших верств міського населення. Завдяки клопотанням членів суспільства перед адміністрацією міста суспільство відкрило недільні школи, вечірні курси для навчання дорослих, бібліотеки, займалося пристроєм народних читань. Вважаємо, що зазначена діяльність органу місцевого самоврядування та громадського об'єднання була спільною і представляла собою взаємодію.

Таким чином, в передреволюційний період йшов активний процес розвитку законодавства як про місцеве самоврядування, так і про громадські об'єднання, благодійні організації, професійні спілки. Так на території України, що знаходилась під владою Росії сформувався відносно самостійний «третій сектор», який робив спроби взаємодіяти з органами місцевого самоврядування, брати участь в управлінні справами держави,

сприяти побудові громадянського суспільства. За підтримки влади, в тому числі місцевої, громадяни через громадські об'єднання могли вирішувати суспільно значимі проблеми, що сприяло становленню інститутів громадянського суспільства на території України, що знаходилась під владою Росії. Однак цей етап розвитку місцевого самоврядування, громадянського суспільства і громадських об'єднань був завершений у зв'язку з Жовтневою революцією 1917 року.

Після Жовтневої революції 1917 року в державному житті нашої країни відбулися певні зміни, що зачіпають і місцеве самоврядування, і громадські об'єднання.

Відповідно до циркуляра НКВД від 6 лютого 1918 були ліквідовані міські та земські органи місцевого самоврядування, які виступають проти радянської влади, а інші органи самоврядування вливалися в апарат місцевих рад.

Ідея місцевого самоврядування в радянський період була пов'язана, перш за все, з діяльністю місцевих рад, які підкорили собі всі установи як адміністративного, так і господарського, фінансового, культурного і освітнього значення. Основою для розвитку радянської теорії місцевого самоврядування служили тези В. І. Леніна, який вказував на необхідність того, щоб все трудове населення залучалося до участі в управлінні державою. Визначаючи сутність місцевих рад, В. І. Ленін відзначав, що безпосередня організація самих трудящих і експлуатованих мас полегшує їм можливість самостійно влаштовувати держава і керувати ним всіляко, як тільки можна.

Однак в офіційних документах ради не називалися органами місцевого самоврядування. Незважаючи на це, ідея місцевого самоврядування продовжувала існувати і в радянський період. Вважається, що в Радянській Росії не існувало самостійного від державного апарату місцевого самоврядування, однак місцеві ради представляли собою хоча і залежні від центральної влади, але все ж органи влади на місцях до своїх повноважень і компетенції щодо вирішення місцевих питань.

У літературі зазначається, що після Жовтневої революції 1917 року стався сплеск грандіозної активності, створювалися творчі та наукові союзи, просвітницькі гуртки, які особливо бурхливо розвивалися в період НЕПу. Однак слідом за цим одержавлення всіх сфер життя суспільства призвело до значного втручання в діяльність громадських інститутів. Громадські структури, які продовжили існувати або були знову створені, втратили самостійність, так як вони діяли під суворим політичним та ідеологічним державним контролем.

Незважаючи на це, на правовому рівні було закріплено можливість для функціонування громадських об'єднань. У 1922 році був прийнятий декрет ВЦВК і РНК РРФСР, який встановлює порядок легалізації діяльності громадських об'єднань.

Конституції СРСР 1936 і 1977 років закріпили право громадян на об'єднання, можливість участі громадських об'єднань в управлінні державними і громадськими справами, у вирішенні політичних, господарських і соціально-культурних питань. У статтях 24 і 47 Конституції СРСР 1977 року вказувалося, що держава заохочує діяльність громадських об'єднань у всіх сферах обслуговування населення і надає їм підтримку.

За рахунок підтримки адміністративно-командної системи в СРСР було сформовано значну кількість громадських об'єднань, які сприяли будівництву соціалізму. До них можна віднести комітет радянських жінок, радянський комітет захисту миру, позаштатні відділи виконкомів місцевих рад народних депутатів, аматорські об'єднання, клуби за інтересами та ін. Багато з існуючих в той період суспільних об'єднань ставили перед собою мети, спрямовані на поліпшення життя суспільства. Держава заохочувала головним чином продержавні громадські об'єднання, однак надавало ресурси для громадської активності в ідеологічно нейтральних сферах - охороні природи, художньої самодіяльності та ін. Однак їх не можна було назвати елементом громадянського суспільства в прямому сенсі цього терміну, оскільки в їх діяльності була відсутня смислова ознака громадянського

суспільства - незалежність від держави. Держава надавала допомогу громадським організаціям, створювало максимально сприятливий правовий режим для їх утворення та діяльності, справляло безпосередньо організаційну та матеріальну підтримку при їх створенні (участь в установі оргкомітетів, надання засобів масової інформації, надання відповідного приміщення для скликання установчого з'їзду, конференції і т. д.).

Ядром взаємодії громадських об'єднань трудящих з органами влади соціалістичної держави була ідея співпраці. Громадськість активно залучалася до безпосередньої роботи в апараті місцевих рад, для чого створювалися громадські ради при відділах і управліннях виконавчих комітетів рад. Радянські громадські організації представляли собою найважливіший інститут соціалістичної демократії і один з каналів залучення трудящих до управління справами суспільства і держави. Громадські організації займали важливе місце в політичній організації радянського суспільства, а в їх діяльності брали участь мільйони громадян.

У радянський період значна увага приділялося правовому закріпленню взаємодії між місцевими радами і громадськістю в особі різних громадських об'єднань.

Положенням, затвердженим Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 27 серпня 1985 року, було закріплено, що загальні збори і сходи громадян за місцем проживання є одними з форм безпосередньої участі населення у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення. Відповідно до зазначеного правовим актом громадські організації отримали право вносити до місцевих Рад народних депутатів і їх виконавчі комітети пропозиції про скликання загальних зборів, сходів громадян та розгляді на них актуальних в даний момент питань. Наведений правовий акт дуже докладно регулював взаємодії органів місцевого самоврядування з громадянами та різними громадськими інститутами, включаючи громадські об'єднання. При цьому громадяни та їх об'єднання отримали можливість сприяти вирішенню питань місцевого значення, впливати на муніципальну

правотворчість, а також контролювати діяльність органів місцевого самоврядування. Незважаючи на те, що місцеві ради як і раніше були частиною державно-партійного апарату, а громадські об'єднання ще не отримали повноцінної фактичної свободи діяльності в усіх сферах, був зроблений важливий крок на шляху побудови громадянського суспільства, в тому числі на місцевому рівні.

В ході конституційної реформи, яка супроводжувала перебудову, зміни зазнавав і Основний закон СРСР, в тому числі в частині правового регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських інститутів. 1 грудня 1988 року було прийнято Закон «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) СРСР», відповідно до якого в новій редакції було викладено глава 12 Конституції СРСР 1977 року «Система і принципи діяльності Рад народних депутатів». Стаття 94 Основного Закону СРСР в оновленій редакції передбачала, що Ради народних депутатів і створювані ними органи враховують громадську думку, виносять на обговорення громадян найважливіші питання загальнодержавного і місцевого значення, систематично інформують громадян про свою роботу і прийняті рішення. Вперше на рівні вітчизняної Конституції були закріплені окремі елементи громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

9 квітня 1990 року його було прийнято Закон СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР», який послужив відправною точкою в правовій реформі місцевого самоврядування. У статті 2 названого закону було зазначено, що органи місцевого самоврядування функціонують у тісній взаємодії з трудовими колективами, громадськими організаціями і рухами, створюють умови для реалізації кожним громадянином СРСР конституційного права на участь в управлінні державними і громадськими справами. Важливим, на наш погляд, є те, що в якості принципу здійснення місцевого самоврядування були закріплені гласність і врахування громадської думки.

24 жовтня 1990 року Верховна Рада УРСР ухвалила зміни та доповнення до Конституції УРСР. Було виключено Статтю 6, в якій КПРС проголошувалась керівною та спрямовуючою силою, ядром політичної системи. Громадянам УРСР гарантувалося право об'єднуватися у політичні партії, громадські організації та рухи, які через своїх представників, обраних до Рад, та в інших формах можуть брати участь у розробці і здійсненні політики, в управлінні державними та громадськими справами.

Після проголошення незалежності Україною у 1991 році, важливим моментом у розвитку конституційно-правового регулювання взаємодії органів муніципальної влади і громадських об'єднань є прийняття 24 червня 1996 року Конституції України, яка заклала фундамент для розвитку правового регулювання взаємодії між органами місцевого самоврядування та громадськими об'єднаннями.

На тлі прийняття нової вітчизняної Конституції держава робила активні кроки з побудови громадянського суспільства. Деякі форми взаємодії місцевих рад з громадськими об'єднаннями актуальні і для сьогодення. До них можна віднести взаємодію в рамках робочих груп при місцевих органах влади, а також участь представників громадських об'єднань в роботі місцевих рад. При реформуванні сучасних інститутів місцевого самоврядування та громадських об'єднань потрібно враховувати в тому числі і радянський історичний досвід, використовуючи його плюси і відсікаючи мінуси.

З 1996 року почався активний розвиток сучасного правового регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань.

Висновки до розділу 1

Підводячи підсумок, на підставі аналізу досліджень, а також досвіду реалізації конституційно-правового статусу громадських об'єднань та їх роль у розвитку місцевого самоврядування, можна зробити наступні висновки:

1. Виділено і обґрунтовано в рамках науки конституційного та муніципального права характерні ознаки взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань:

- спільний характер здійснюваної діяльності;
- узгодженість діяльності;
- активний і двосторонній характер діяльності (прийняття рішень чи вчинення дій, що впливають на іншого суб'єкта взаємодії; наявність зворотного зв'язку в процесі взаємодії);
- схожість цілей суб'єктів взаємодії (вирішення питань місцевого значення - для органів місцевого самоврядування, реалізація статутних цілей - для громадських об'єднань).

2. Уточнено поняття «взаємодія органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань», під яким запропоновано розуміти активне, двостороннє, спільне і узгоджене взаємовідношення названих суб'єктів щодо реалізації прав і (або) виконання обов'язків з метою вирішення питань місцевого значення органів місцевого самоврядування та реалізації статутних цілей громадських об'єднань.

3. Доведено, що односторонній вплив органу місцевого самоврядування на діяльність громадського об'єднання (наприклад, економічна підтримка органом місцевого самоврядування діяльності громадського об'єднання) або громадського об'єднання на діяльність органу місцевого самоврядування (наприклад, правотворча ініціатива громадського об'єднання з питання прийняття локального правового акту) не є взаємодією названих суб'єктів, оскільки відсутні такі його ознаки, як спільний і узгоджений характер діяльності, а також наявність зворотного зв'язку.

4. Обґрунтовані принципи взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань:

- відкритість;

- неприпустимість неправомірного і необґрунтованого втручання органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань в діяльність один одного;

- рівність прав громадських об'єднань в питаннях взаємодії з органами місцевого самоврядування;

- взаємна відповідальність громадських об'єднань та органів місцевого самоврядування в процесі взаємодії.

РОЗДІЛ 2

ВИДИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ

2.1 Конституційні основи і законодавче регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування і громадських об'єднань

Провідне місце в правовому регулюванні взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань займає Конституція України. Позначеному аспекту присвячено значно кількість норм Основного закону України, зокрема ст. 1, 3, 5, 7, 12, 15, 24, 36, 37, статті 140-146 [10].

Аналізуючи текст чинної вітчизняної Конституції, вже в першій статті можна знайти одну з правових основ функціонування в Україні органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань, а також їх взаємодії - вказівка на демократичний характер нашої держави. І місцеве самоврядування як рівень публічної влади, і громадські об'єднання як інститут громадянського суспільства є прояви демократичних засад в суспільстві і державі.

У ст. 5 Конституції України зазначено, що народ здійснює свою владу безпосередньо, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [10]. Зміст даної конституційної норми дозволяє зробити висновок про можливість народу брати участь у здійсненні місцевого самоврядування шляхом прямого волевиявлення або за допомогою народного представництва. Під народом необхідно розуміти громадян України в цілому як якийсь фізичний субстрат держави, їх групи і об'єднання, а також окремо взятих громадян. Здійснення місцевого самоврядування в обох формах можливо в рамках взаємодії народу в особі громадських об'єднань з органами місцевого самоврядування. Тим самим

Конституція України закріплює можливість груп і об'єднань громадян брати участь у здійсненні місцевого самоврядування та взаємодіяти з органами місцевого самоврядування.

Стаття 7 Основного закону України закріплює в національному законодавстві принцип місцевого самоврядування, його самостійність в межах своїх повноважень і незалежність від органів державної влади. Дана норма має фундаментальне значення для всього правового регулювання місцевого самоврядування [10].

Більшому регулюванню питань місцевого самоврядування присвячена також розділ XI Конституції України. Стаття 140 закріплює, що місцеве самоврядування в Україні забезпечує самостійного рішення населенням питань місцевого значення. Місцеве самоврядування здійснюється громадянами шляхом референдуму, виборів, інших форм прямого волевиявлення, через виборні та інші органи місцевого самоврядування [10].

Якщо розглянути окрему думку Конституційного Суду України від 06.08.2015р. документ пс02d710-15, то там вказано, що суб'єктом права на самостійне здійснення місцевої влади виступає населення територіальної громади яка має право захищати свої права і свободи, що реалізуються на рівні місцевого самоврядування, в тому числі шляхом впливу в різних, цілком законних формах на виборних посадових осіб місцевого самоврядування. Конституційний Суд України також зазначив, що контроль населення за діяльністю органів місцевого самоврядування, що встановлюється в якості передумови відповідного впливу, є, по суті, один із засобів самоорганізації населення [37].

Погодимось з думкою О.О. Майданника [38], який зазначає, що конституційне право громадян на місцеве самоврядування включає і можливість реалізації населенням та іншими інститутами громадянського суспільства повноважень на здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Більш того, вважаємо, що зазначене право включає в себе можливість громадян і місцевих громадських об'єднань в

різних формах взаємодіяти з органами місцевого самоврядування в процесі здійснення місцевого самоврядування.

Наукового осмислення вимагає також стаття 36 Конституції України, яка закріпила права кожного на об'єднання, гарантії свободи діяльності громадських об'єднань, а також заборона на примус до вступу в будь-яке об'єднання чи перебування в ньому [10].

Розмірковуючи про реалізацію права на об'єднання, як зазначають ряд авторів [39], що зміст і характер багатьох індивідуальних прав передбачає їх здійснення в колективному порядку, шляхом об'єднань їх володарів в співтовариства. Не викликає сумнівів, що спільне здійснення прав громадян в рамках громадських об'єднань дозволяє добитися великих результатів. Це особливо проявляється в процесі реалізації прав, так чи інакше пов'язаних з діями або рішеннями органів влади.

Стаття 36 Конституції України закріплює принцип рівності громадських об'єднань перед законом [10]. Суть даної конституційної норми частково відображає зміст розглянутого раніше принципу рівності громадських об'єднань в питаннях взаємодії з органами місцевого самоврядування, сенс якого полягає в рівному доступі громадських об'єднань до форм взаємодії з органами місцевого самоврядування.

Окремого наукового аналізу вимагає стаття 57 Конституції України, яка покладає на органи державної влади та місцевого самоврядування обов'язок забезпечити кожному можливість ознайомлення з документами і матеріалами, що безпосередньо зачіпають його права і свободи. Розглядаючи дану норму, можна зазначити, що вона створює серйозні правові передумови для розширення громадянської активності, залучення жителів територіальної громади в управлінські процеси на місцевому рівні [10].

Стаття 38 Конституції України наділяє громадян України правом брати участь в управлінні справами держави як безпосередньо, так і через своїх представників. У сукупності з розглянутими вище положеннями статті 57 Конституції України дана норма на конституційному рівні закріплює в тому

числі правові основи участі громадських об'єднань у здійсненні місцевого самоврядування та взаємодії з органами місцевого самоврядування. Узагальнюючи розглянуті вище конституційні положення, відзначимо, що вітчизняний Основний закон в цілому заклав основи для подальшого розвитку законодавства про місцеве самоврядування, громадських об'єднань, а також закріпив основні постулати, на яких базується правове регулювання взаємодії громадських об'єднань і органів місцевого самоврядування. Конституційні основи простежуються в більшості принципів і форм взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань, виступають в якості орієнтира для розвитку локальних правових актів у даній сфері [10].

Взаємодія органів місцевого самоврядування і громадських об'єднань регулюється значною кількістю законів України. В тому числі:

- Закон України «Про місцеве самоврядування в країні» [40];
- Закон України «Про громадські об'єднання» [9];
- Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [41];
- Закон України «Про публічні закупівлі» [42];
- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні»[43].

Базовим законом для всієї вітчизняної системи місцевого самоврядування є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [40], який закріпив загальні правові, територіальні, організаційні та економічні засади організації місцевого самоврядування в Україні, а також визначив державні гарантії його здійснення. Даний закон містить у собі окремі норми, які регулюють взаємодію органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань.

Так, стаття 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає систему місцевого самоврядування. Норми, що містяться в статті 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [40], регулюють порядок організації і проведення публічних слухань і громадських обговорень. Шляхом тлумачення зазначених норм в системному зв'язку з положеннями Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» [43] було зроблено висновок про виділення таких форм взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань, як організація та (або) участь громадських об'єднань в громадських обговореннях на рівні місцевого самоврядування, а також участь громадських об'єднань в громадських (публічних) слуханнях, що проводяться органами місцевого самоврядування.

Законодавче регулювання названих форм взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань вимагає окремого наукового осмислення.

Частина 1 статті 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [40] закріплює, що публічні слухання проводяться з ініціативи населення, представницького органу територіальної громади, голови територіальної громади. Громадські об'єднання в числі ініціаторів публічних слухань, зазначених у наведеній нормі, відсутні. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» не заповнює цю прогалину, але вказує на те, що громадські (публічні) слухання можуть бути організовані громадськістю. Отже, якщо ми звернемося до статті 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [40] та Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення

проектів містобудівної документації на місцевому рівні» [43] то побачимо, що громадські об'єднання не є суб'єктом громадських слухань. Таким чином, громадські об'єднання не можуть бути організатором або ініціатором публічних (громадських) слухань на рівні місцевого самоврядування. При цьому закон допускає участь громадських об'єднань в публічних (громадських) слуханнях.

На наш погляд, суть і значення інституту публічних слухань полягає в тому колі питань, які повинні обговорюватися з застосуванням даної форми участі населення у здійсненні місцевого самоврядування. Так, частина 1 статті 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [40] визначає, що публічні слухання проводяться для обговорення проектів муніципальних правових актів з питань місцевого значення. В обов'язковому порядку на публічні слухання виносяться проект статуту територіальної громади, а також проект муніципального нормативного правового акту про внесення змін і доповнень в даний статут; проект місцевого бюджету та звіт про його виконання; проект стратегії соціально-економічного розвитку муніципального освіти; питання про перетворення територіальної громади.

Положення Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля» доповнюють коло питань, які виносяться на публічні слухання. Так, в силу даної норми громадські (публічні) слухання проводяться з питань державного і муніципального управління в сферах охорони навколишнього середовища, закупівель товарів, робіт, послуг для забезпечення державних і муніципальних потреб і в інших сферах у випадках, встановлених законами України, локальними нормативними правовими актами [43].

В результаті аналізу норм ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [40] цієї норми виникає ряд питань. По-перше, правом чи обов'язком органу влади є винесення даних питань на публічні слухання? Вважаємо, що слово «проводяться», використане в конструкції аналізованої норми, допускає два варіанти тлумачення:

- закон допускає можливість проведення публічних слухань з перерахованих питань;

- закон в імперативному порядку вказує на необхідність проведення публічних слухань з означених питань.

Виняток двоякого тлумачення цієї норми можливе шляхом її зміни і вказівки, що «громадські (публічні) слухання повинні проводитися ...» або «громадські (публічні) слухання можуть проводитися ...». При цьому другий варіант не матиме ніякого позитивного ефекту для правозастосовчої практики, оскільки проведення публічних слухань для обговорення питань, що стосуються діяльності органів місцевого самоврядування та мають особливу суспільну значимість, закон не обмежує.

Другим питанням, яке виникає в результаті наукового осмислення статті 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [40], є відсутність однозначності в тому, які саме питання виносяться на публічні (суспільні) слухання. Так, зі змісту даної норми випливає, що вона є відсильний, але в цьому випадку виникають різні варіанти тлумачення її змісту:

- громадські (публічні) слухання проводяться з питань державного і муніципального управління в сферах охорони навколишнього середовища, закупівель товарів, робіт, послуг для забезпечення державних і муніципальних потреб;

- у випадках, встановлених законодавством України, громадські (публічні) слухання проводяться з питань державного і муніципального управління в сферах охорони навколишнього середовища, закупівель товарів, робіт, послуг для забезпечення державних і муніципальних потреб та з питань, що виникають в інших сферах.

З урахуванням положень статті 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [40], яка не надає та не закріплює перелік питань, які в обов'язковому порядку повинні виноситися на публічні слухання, кращим є другий варіант тлумачення змісту даної норми права. Даний

висновок підтверджує також той факт, що питання, зазначені в статті 13 Закону про місцеве самоврядування сформульовані не конкретно, а у вигляді напрямків для подальшого уточнення в інших правових актах (сфера охорони навколишнього середовища, сфера закупівель товарів, робіт, послуг для забезпечення державних і муніципальних потреб).

На наш погляд, це вимагає доповнення переліку питань, зазначеного в статті 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». При визначенні даних питань слід взяти за основу сфери, зазначені в Розділі 2 та 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Таким чином, сформульована пропозицію про доповнення чинного законодавства можна буде реалізувати в ході правозастосовної діяльності, що дозволить досягти мети правового регулювання, оскільки правотворчість створює норми права для їх реалізації, так як тільки в ній вони знаходять сенс і дієвість [40].

Існує й інша проблема, пов'язана із законодавчим регулюванням публічних слухань як форми взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань. Як вже зазначалося, суть публічних слухань складається в спільному (представники органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань і місцеві жителі) обговоренні певних питань (наприклад, проект статуту територіальної громади, звіт про виконання місцевого бюджету і т. д.). За підсумками публічних слухань складається протокол, в якому зазначаються позиції і думки учасників публічних слухань по кожному з обговорюваних питань. Таким чином, немає сумнівів, що в ході публічних слухань відбувається взаємодія органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань (спільна, узгоджена, активна і двостороння діяльність).

Однак виникає питання: яку юридичну силу має протокол, який складається в результаті публічних слухань? Стаття 13 закону про місцеве самоврядування не дає відповіді на це питання, але закріплює, що порядок організації і проведення публічних слухань визначається статутом

муніципального освіти і (або) нормативними правовими актами представницького органу муніципального освіти.

Отже, будучи публічно-правовим інститутом, покликаним забезпечити відкрите, незалежне і вільне обговорення суспільно значущих проблем (питань), що мають істотне значення для громадян, які проживають на території відповідної територіальної громади, публічні слухання, за змістом законодавства України, яким регулюється їх проведення, не є формою здійснення влади населенням. А кінцева мета проведення публічних слухань - це вироблення рекомендацій щодо суспільно значущих питань або отримання громадської оцінки правового акту.

Розглянемо регулювання даного питання на прикладі однієї з територіальної громади. Наприклад, в Положенні про громадські слухання в місті Миколаєва зазначено, що результати публічних слухань носять рекомендаційний характер. Виникає ще ряд питань. Чи досягається при такому правовому регулюванні суспільних слухань результат взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань? Чи сприяє таке правове регулювання ефективному вирішенню проблем розвитку територіальних громад? На наш погляд, відповіді на обидва питання будуть негативними. Причиною цієї проблеми є недосконалість законодавчого регулювання порядку проведення публічних слухань.

Існування означеної проблеми зазначалося і іншими вченими. Зокрема, О.І. Карий, Я.В. Панас зазначають, що закріплення в чинному законодавстві прямих форм демократії на місцевому рівні не супроводжується встановленням адекватних правових інструментів, які могли б сприяти реальному та ефективному залученню громадян в здійснення місцевого самоврядування, пробудженню громадянської активності [44].

Отже, пріоритетним напрямком розвитку правової основи місцевого самоврядування має бути рух до збільшення частки форм місцевої безпосередньої демократії в порівнянні з її представницькими формами, пропонує нормативно зобов'язати територіальні громади закріплювати в

локальних правових актах, що регламентують порядок проведення публічних слухань, підстави обліку або ігнорування результатів публічних слухань органами і посадовими особами місцевого самоврядування. Необхідно доповнити нормою, відповідно до якої порядок організації і проведення публічних слухань має визначати умови, при яких результати публічних слухань носять обов'язковий характер при прийнятті органами місцевого самоврядування локальних нормативних правових актів з питань місцевого значення.

Вважаємо, що в разі надання обов'язкової сили протоколу за підсумками публічних слухань, відбудеться підміна органів місцевого самоврядування інститутами громадянського суспільства (місцевим населенням, громадськими об'єднаннями та іншими учасниками публічних слухань) у вирішенні публічно-правових питань, що виносяться на публічні слухання. Суть взаємодії громадських об'єднань і органів місцевого самоврядування (і інших представників громадянського суспільства, яке функціонує на місцевому рівні) в рамках участі в публічних слуханнях полягає не у впливі на владу з метою спонукати її прийняти те чи інше рішення або відмовитися від нього, а в спільній діяльності, метою якої є вирішення питань місцевого значення органів місцевого самоврядування та реалізація статутних цілей громадських об'єднань. Однак для вирішення проблеми, пов'язаної з неоднозначністю юридичної сили результатів публічних слухань, необхідно доповнити норму, що міститься в статті 13 Закону про місцеве самоврядування, вказівкою на те, що порядок організації і проведення публічних слухань визначається статутом територіальної громади і (або) нормативними правовими актами представницького органу територіальної громади і повинен передбачати обов'язок органу місцевого самоврядування враховувати результати публічних слухань. При незгоді з результатами публічних слухань орган місцевого самоврядування зобов'язаний опублікувати (оприлюднити) разом з результатами публічних слухань мотиви, за якими орган місцевого самоврядування з ними не згоден.

Дана пропозиція матиме позитивний вплив на взаємодію громадських об'єднань та органів місцевого самоврядування в рамках публічних слухань, підвищить значимість і дієвість публічних слухань, і при цьому не порушить компетенцію органів місцевого самоврядування.

Підводячи підсумок вивченню конституційних основ і законодавчого регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань, можна зробити ряд висновків.

Конституція України заклала основи для правового регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань, які повинні бути конкретизовані в локальним законодавством, що регулюють зазначені відносини.

Взаємодія органів місцевого самоврядування і громадських об'єднань регулюється низкою законів. Для вдосконалення законодавчого регулювання взаємодії названих суб'єктів у формі участі громадських об'єднань в публічних слуханнях, що проводяться органами місцевого самоврядування, запропоновано:

- доповнити норму, що міститься в статті 13 Закону про місцеве самоврядування, вказівкою на те, що порядок організації і проведення публічних слухань визначається статутом територіальної громади і (або) нормативними правовими актами представницького органу територіальної громади і повинен передбачати обов'язок органу місцевого самоврядування враховувати результати публічних слухань; при незгоді з результатами публічних слухань орган місцевого самоврядування зобов'язаний опублікувати (оприлюднити) разом з результатами публічних слухань мотиви, за якими орган місцевого самоврядування з ними не згоден.

Окреслені пропозиції сприятимуть підвищенню рівня демократії, вдосконалення правового регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань, а також дозволять збільшити кількісні та якісні показники реальної взаємодії названих суб'єктів.

2.2 Правові форми взаємодії громадських об'єднань з органами місцевого самоврядування

Правове регулювання взаємовідносин між органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства відіграє істотну роль в побудові в Україні як правової та демократичної держави. Розглядаючи проблематику співвідношення громадянського суспільства і держави, можна зазначити, що громадянське суспільство є первинним по відношенню до правової держави і що спочатку формується громадянське суспільство, а потім на його основі «конструюється» правова держава, але не навпаки. При цьому вкрай важливу роль громадянське суспільство має відіграти в правотворчій, правозастосовчій та правоохоронній діяльності правової держави.

Регулювання даних взаємин особливо важливо для рівня місцевого самоврядування як найбільш наближеного до населення рівня публічної влади. Це обумовлено тим, що реальне життя значної частини населення в більшій мірі залежить не від загальнодержавних подій, а від вирішення питань місцевого значення та ефективності місцевого самоврядування.

У Конституції України 1996 року закріплено, що місцеве самоврядування в межах своїх повноважень вирішує питання місцевого значення (стаття 142) [10]. Вирішення питань місцевого значення здійснюють органи місцевого самоврядування, до яких відносяться представницький орган територіальної громади, голова територіальної громади, місцева адміністрація інші органи та виборні посадові особи місцевого самоврядування, передбачені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та статутом за наявності статуту територіальної громади і володіють власними повноваженнями у вирішенні питань місцевого значення.

У свою чергу, громадські об'єднання є добровільні, самокеровані, некомерційні формування, створені з ініціативи громадян, що об'єдналися на основі спільності інтересів для реалізації загальних цілей, зазначених в

статуті громадського об'єднання (Закон України «Про громадські об'єднання») [9], і також представляють собою один з базових інститутів громадянського суспільства на місцевому рівні. Дана позиція автора узгоджується з думкою вчених про те, що громадські об'єднання є найважливішим елементом громадянського суспільства, формою залучення населення країни в активну політичну, економічну і соціально-культурну діяльність, а також виступають сполучним елементом між державою і особистістю.

Крім того, не можна не відзначити думку професора С.А. Авак'яна про те, що громадські об'єднання є ключовою силою суспільства і громадської влади [45, с.5-10].

Відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» визначає, що громадські об'єднання можуть створюватися в одній з наступних організаційно-правових форм: громадська організація, громадський рух, громадський фонд, громадська інституція, орган громадської самодіяльності, політична партія [9].

У Законі України «Про громадські об'єднання» [9] відображено, що в Україні створюються і діють загальноукраїнські, міжрегіональні, регіональні та місцеві громадські об'єднання. Під загальноукраїнськими громадським об'єднанням розуміється об'єднання, яке здійснює свою діяльність відповідно до статутних цілей на територіях більшої половини України і має там свої структурні підрозділи - організації, відділення або філії та представництва. Під міжрегіональним громадським об'єднанням розуміється об'єднання, яке здійснює свою діяльність відповідно до статутних цілей на територіях менш половини України і має там свої структурні підрозділи - організації, відділення або філії та представництва.

Під регіональним громадським об'єднанням розуміється об'єднання, діяльність якого відповідно до його статутних цілей здійснюється в межах території однієї області України. Під місцевим громадським об'єднанням

розуміється об'єднання, діяльність якого відповідно до його статутних цілей здійснюється в межах території відповідної територіальної громади.

Також у Законі України «Про громадські об'єднання» [9] визначає, що для здійснення статутних цілей громадське об'єднання, що є юридичною особою, має право брати участь у виробленні рішень органів місцевого самоврядування в порядку і обсязі, передбачених чинним законодавством.

У зв'язку з тим, що взаємодіяти з органами місцевого самоврядування можуть громадські об'єднання незалежно від території дії, то і на стороні громадських об'єднань як другого учасника взаємодії слід розглядати загальноросійські, міжрегіональні, регіональні і місцеві громадські об'єднання.

Необхідність правового регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань обумовлюється наступними факторами.

По-перше, громадські об'єднання будь-якого рівня здійснюють свою статутну діяльність (повністю або в частині) на території будь-якої територіальної громади, тому вони не можуть не вступати у взаємодію з органами місцевого самоврядування.

По-друге, громадські об'єднання створюються найчастіше для надання сприяння громадянам в реалізації окремих конституційних прав і свобод (наприклад, свободи творчості і права на участь у культурному житті). Питання місцевого значення, які вирішуються органами місцевого самоврядування, також можуть бути спрямовані на реалізацію аналогічного конституційного права або свободи (наприклад, створення умов для організації дозвілля та забезпечення жителів поселення послугами організацій культури). У цьому випадку діяльність органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань в процесі вирішення конкретного питання спрямована на досягнення подібного результату. За умови ефективної взаємодії зазначених інститутів даний результат може вийти якісним, громадське об'єднання може вирішити статутні цілі і завдання своєї

діяльності, а орган місцевого самоврядування - питання місцевого значення. І тут не можна не відзначити, що звернення до публічної влади хоча і не обов'язково для досягнення цілей неполітичних об'єднань, але є досить значною умовою. Діалог між громадянами і державними органами буде ефективний при умови, що держава буде будувати його не з окремими громадянами, а з громадськими об'єднаннями.

Вважаємо, що зазначене твердження можна розглядати і стосовно взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськими об'єднаннями.

По-третє, громадські об'єднання, як правило, здійснюють свою діяльність в будь-якій досить вузькій і конкретній сфері. При цьому повноваження органів місцевого самоврядування досить великі, і це не дозволяє їм сконцентруватися на вирішенні тільки одного або декількох подібних питань. Громадські об'єднання за допомогою форм взаємодії можуть сприяти органам місцевого самоврядування у вирішенні того чи іншого питання, здійснюючи при цьому і свою статутну діяльність.

Відносини, які виникають між органами місцевого самоврядування та громадськими об'єднаннями, можна умовно позначити поняттям «взаємини».

У свою чергу, «взаємодія» є однією з різновидів «взаємин». Вважаємо, що будь-яка взаємодія являє собою взаємовідношення, проте не будь-яка взаємовідношення є взаємодією.

Отже поняття «взаємовідношення» і «взаємодія» є нетотожні. Взаємини між органами влади та громадськими об'єднаннями набувають характеру взаємодії при наявності наступних умов:

- зазначені взаємини знаходять своє вираження в активній фактичній діяльності суб'єктів щодо реалізації прав і виконанні покладених на них обов'язків;

- дана діяльність має двосторонній характер і спрямована на спільне рішення питань, що знаходяться у віданні обох учасників або одного з учасників взаємин;

- в процесі взаємодії суб'єкти правовідносин виступають в якості добровільних партнерів, що мають можливість вибору поведінки або впливу на досягнення правового результату.

У науці, включаючи юридичну науку, зустрічаються різні визначення такого поняття, як «взаємодія». Наприклад, у Великій радянській енциклопедії наводиться досить широке визначення – це одна з основних філософських категорій, яка відображає процеси впливу різних об'єктів один на одного, їх взаємну обумовленість і зміна стану або взаємо перехід, а також породження одним об'єктом іншого [46]. Якщо слідувати цим поняттям, то процес впливу також є по своїй суті взаємодією. У свою чергу, під «впливом» розуміється дія, спрямована на кого-небудь з метою домогтися чого-небудь [47, с. 87]. На наш погляд, при активному впливі одного суб'єкта взаємини на іншого і за відсутності зворотного зв'язку взаємодія не виникає. В цьому випадку відсутня важлива ознака взаємодії - спільна узгоджена діяльність.

В.А. Малюткин розглядає взаємодію як узгоджену і, як правило, засновану на співробітництві діяльність по досягненню загальних цілей, завдань [48, с. 16].

На думку інших вчених, взаємодія завжди передбачає існування декількох (хоча б двох) суб'єктів або об'єктів, вчинення ними активних дій спільного характеру, вплив їх один на одного [49, с. 25].

А.А. Глієвий під взаємодією пропонує розуміти активну, узгоджену діяльність двох і більше суб'єктів правовідносин, що виражається в прийнятті рішень та вчиненні дій, спрямованих на досягнення єдиної мети [50]. Наведене визначення досить вірно відображає суть даного процесу, проте воно сформульовано при дослідженні взаємодії суб'єктів, що мають публічно-правову природу, - органів державної влади та органів місцевого самоврядування - і не може в повній мірі проектуватися на площину взаємодії органів місцевого самоврядування як органів публічної влади та громадських об'єднань як інституту громадянського суспільства. Зокрема, у

органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань не може бути єдиної мети (проте вони можуть збігатися). Суть діяльності громадських об'єднань полягає в реалізації статутних цілей, а органів місцевого самоврядування - у вирішенні питань місцевого значення.

Особливий науковий інтерес викликає визначення поняття «взаємодія», запропоноване О.А. Зарічний в результаті дослідження взаємодії місцевих рад народних депутатів і органів народного контролю в радянський період розвитку нашої держави. так, під взаємодією О.А. Зарічний пропонував розуміти спільну, узгоджену діяльність не підпорядкованих один одному органів, спрямовану на вирішення спільних завдань шляхом реалізації однакових функцій [51, с. 12].

У деяких дослідженнях також робилися спроби визначити суть такої категорії, як «взаємодія органів державної влади або органів місцевого самоврядування з громадськими об'єднаннями». Зокрема, С. А. Васильєв зазначає, що взаємодія громадських об'єднань з органами державної влади є вплив даних суб'єктів права один на одного, яке може бути виражена у співпраці, спільної діяльності, спільну участь і взаємної підтримки [19]. Слід зазначити, що дане визначення включає в себе ряд неточностей. По-перше, автор ототожнює такі поняття, як «взаємодія» і «вплив», що є термінологічною помилкою і що було розглянуто нами раніше.

По-друге, С. А. Васильєв [52] стверджує, що взаємодія може проявлятися у взаємній підтримці, яка в більшості випадків не вимагає двосторонніх, спільних та узгоджених дій. Суть підтримки полягає в односторонній активній дії одного суб'єкта взаємин і супроводжується пасивною поведінкою другого суб'єкта, який може прийняти дану підтримку або відмовитися від неї.

Е. Е. Велієв вважає, що взаємодія між громадськими об'єднаннями та органами місцевого самоврядування має позитивну спільну діяльність цих суб'єктів, спрямовану на задоволення потреб населення відповідної територіальної громади [53, с. 122]. Дана дефініція також викликає ряд

питань. Яку смислове навантаження для визначення взаємодії названих суб'єктів тягне вказівку на «позитивність» спільної діяльності? Які критерії такої позитивності і за яких умов спільна діяльність стає негативною? Більш того, сам по собі термін «позитивний» є не правовим і не може характеризувати правові явища і відносини між ними.

Також в якості мети спільної діяльності органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань Е. Е. Велієв вказує на задоволення потреб населення відповідної територіальної громади. При цьому існують більш вдалі і закріплені в законі поняття, що відображають суть мети такої взаємодії: вирішення питань місцевого значення (для органів місцевого самоврядування) і реалізація статутних цілей (для громадських об'єднань).

Проведений аналіз дозволив виявити неоднозначність наукових підходів до визначення такої категорії, як взаємодія органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань, а також до її співвідношенню з такими поняттями, як взаємовідношення і вплив. При цьому розвиток правового регулювання багато в чому визначається рівнем наукових досліджень у відповідній галузі. Як висновок слід зазначити, що в науковій літературі відсутня єдність в розумінні таких юридично відмінних понять, як «взаємодія органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань» та «взаємовідношення органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань». Крім того, при визначенні взаємодії названих суб'єктів ряд авторів, роблячи спробу відбити суть даного процесу, використовують такі характеристики, як «підтримка» і «вплив». Дані дії за своєю природою є односторонніми, не передбачають зворотного зв'язку і не породжують спільну і узгоджену діяльність.

Громадські об'єднання мають право брати участь у здійсненні громадського контролю відповідно до законодавства України. При цьому вони можуть бути організаторами таких форм громадського контролю, як громадський моніторинг, громадське обговорення, а також брати участь у

здійсненні громадського контролю в інших формах, передбачених законодавством.

Під громадським контролем взагалі розуміється діяльність суб'єктів громадського контролю, що здійснюється з метою спостереження за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних і місцевих організацій, інших органів і організацій, що здійснюють відповідно до законодавства окремі публічні повноваження, а також з метою суспільної перевірки, аналізу та суспільної оцінки виданих ними актів та рішень, що приймаються.

Цілями громадського контролю є:

1) забезпечення реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів громадських об'єднань та інших недержавних некомерційних організацій;

2) забезпечення врахування громадської думки, пропозицій і рекомендацій громадян, громадських об'єднань та інших недержавних некомерційних організацій при прийнятті рішень органами державної влади, органами місцевого самоврядування, державними і місцевими організаціями, іншими органами і організаціями, що здійснюють в відповідно до законів України окремі публічні повноваження;

3) громадська оцінка діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних і місцевих організацій, інших органів і організацій, здійснюють відповідно до законів України окремі публічні повноваження, в цілях захисту прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів громадських об'єднань та інших недержавних некомерційних організацій.

Завданнями громадського контролю є:

1) формування та розвиток громадянської правосвідомості;

2) підвищення рівня довіри громадян до діяльності держави, а також забезпечення тісної взаємодії держави з інститутами громадянського суспільства;

- 3) сприяти попередженню і вирішенню соціальних конфліктів;
- 4) реалізація громадських ініціатив, спрямованих на захист прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів громадських об'єднань та інших недержавних некомерційних організацій;
- 5) забезпечення прозорості та відкритості діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних і місцевих організацій, інших органів і організацій, що здійснюють відповідно до законів України окремі публічні повноваження;
- 6) формування в суспільстві нетерпимості до корупційної поведінки;
- 7) підвищення ефективності діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних і місцевих організацій, інших органів і організацій, здійснюють відповідно до законів України окремі публічні повноваження.

У законах, що регулюють ті чи інші сфери життєдіяльності держави і суспільства, також закріплюються повноваження інститутів громадянського суспільства і громадян не тільки в сфері контролю за діяльністю органів влади, а й по взаємодії з ними, участі у відповідних заходах і програмах.

З метою уточнення науки конституційного та муніципального права в частині одноманітного розуміння взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань в даній роботі сформульовані авторське визначення зазначеного поняття, а також характерні ознаки, що відображають суть даного процесу.

Висновки до розділу 2

Актуальність теми дослідження обумовлена зверненням, на наш погляд, до одного з актуальних новаторських напрямків всього сучасного життя України - аналізу взаємин між державою в особі її органів та громадськими об'єднаннями, формуванню громадянського суспільства,

створення механізмів правового регулювання діяльності громадських об'єднань.

У 90-ті роки ХХ ст. і на початку третього тисячоліття Україна вступила в абсолютно новий етап свого соціально-економічного та державно-правового розвитку, здатний на основі докорінного реформування всіх сторін нашої дійсності вивести, нарешті, країну до гідного і стабільного життя, регульованою нормами цивілізованого права, враховуючи світовий досвід. Важлива роль в цьому відводиться нормам Конституції України:

- 1) в Україні визнається ідеологічна багатоманітність;
- 2) жодна ідеологія не може встановлюватися в якості державної чи обов'язкової;
- 3) в Україні визнаються політичне різноманіття, багатопартійність;
- 4) громадські об'єднання рівні перед законом;
- 5) забороняється створення і діяльність громадських об'єднань, цілі або дії яких спрямовані на насильницьку зміну основ конституційного ладу і порушення цілісності України, підрив безпеки держави, створення збройних формувань, розпалювання соціальної, расової, національної та релігійної ворожнечі.

Під громадським об'єднанням в широкому сенсі слова розуміється будь-яка сформована на добровільній основі організація громадян, яка має певні суспільно корисні цілі. Спектр соціальних інтересів, який представляють нині існуючі громадські об'єднання, величезний, причому з утворенням нових громадських формувань він постійно розширюється і збагачується.

РОЗДІЛ 3

МЕХАНІЗМ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ І ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ

3.1 Зарубіжний досвід правового регулювання механізму взаємодії органів місцевого самоврядування і громадських об'єднань

Як відомо, загально визнані принципи і норми міжнародного права і міжнародні договори України є складовою частиною її правової системи (4 ст. 9 Конституції України) [10]. Відповідно до ст. 9 Конституції України Європейська хартія місцевого самоврядування [54] після її ратифікації стала частиною національного законодавства, тож до правової основи місцевого самоврядування відносяться загально визнані принципи і норми міжнародного права, а також міжнародні договори України. Дані норми визначають доцільність розгляду і наукового осмислення міжнародного правового регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань.

Ще в 1948 році на міжнародному рівні було закріплено право громадян на об'єднання. Так, в силу частини 1 статті 20 Загальної декларації прав людини [55] кожна людина має право на свободу мирних зборів і асоціацій. Крім того, в частині 1 статті 11 Конвенції про захист прав людини і основних свобод [56] передбачено, що кожен має право на свободу мирних зібрань та на свободу об'єднання з іншими, включаючи право створювати професійні спілки і вступати до них для захисту своїх інтересів. Частина 1 статті 22 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [57] визначає, що кожна людина має право на свободу асоціації з іншими, включаючи право створювати профспілки і вступати до них для захисту своїх інтересів.

У 1976 році на Конференції ООН по населених пунктах (Хабітат I) у Ванкувері (Канада) була прийнята Ванкуверська декларація (принципів) по населеним пунктам [58].

У пункті 13 статті 2 Ванкуверської декларації (принципів) по населеним пунктам зазначено, що всі люди мають право і зобов'язані в індивідуальному і колективному плані брати участь в розробці і здійсненні політики і програм в сфері своїх населених пунктів. Крім того, в пункті 10 статті 3 зазначеної декларації закріплено, що для поваги гідності людини основним є право людей індивідуально або колективно брати участь безпосередньо в розробці політики і програм, які зачіпають їх життя. Процес вибору і здійснення будь-якого конкретного заходу, що стосується поліпшення становища в сфері населених пунктів, повинен бути спрямований на здійснення цього права. Ефективна політика в сфері і населених пунктів вимагає підтримки постійних відносин і співробітництва між урядом і народом на всіх рівнях. Рекомендується, щоб уряди країн сприяли програмами, які будуть заохочувати і допомагати місцевій владі більшою мірою брати участь в національному розвитку.

Право громадян колективно брати участь в розвитку населених пунктів може бути реалізовано за допомогою конструкції громадського об'єднання. Тим самим положення Ванкуверської декларації (принципів) по населеним пунктам вказують на необхідність закріплення в національному законодавстві країн-учасниць ООН права громадських об'єднань на участь в розробці політики і програм, які зачіпають життєдіяльність населених пунктів. Крім того, зазначений міжнародно-правовий акт закріплює, що ефективність політики в області населених пунктів прямо залежить від підтримки відносин співробітництва між органами місцевої влади та громадськими об'єднаннями. З огляду на співвідношення понять

«Взаємодія» і «співпраця» як частини і цілого, вважаємо, що зазначені висновки в рівній мірі поширюються і на необхідність взаємодії органів

місцевого самоврядування та громадських об'єднань для ефективного розвитку територіальних громад і реалізації прав громадян.

Особливе місце в системі міжнародного правового регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань займає Європейська хартія місцевого самоврядування, прийнята Радою Європи в 1985 році і ратифікована Україною в 1997 році .

О. Ременяк зазначає, що Європейська хартія місцевого самоврядування є найважливішим міжнародним правовим документом, що задає правові орієнтири розвитку місцевого самоврядування [59]. О.В. Батанов також підкреслює, що Європейська хартія місцевого самоврядування в своїх нормах- принципах акумулювала віковий досвід Європи зі створення дієздатної системи місцевого самоврядування та її інститутів, а також принципів їх функціонування в рамках континентальної правової системи [60].

У преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування зазначено, що органи місцевого самоврядування складають одну з головних підвалин будь-якого демократичного ладу, а право громадян брати участь у веденні державних справ безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні. Наведені положення преамбули Європейської хартії місцевого самоврядування не містять вказівок на право громадських об'єднань брати участь у здійсненні місцевого самоврядування та на взаємодію з органами місцевого самоврядування. Однак оскільки місцеві громадські об'єднання складаються з громадян, то з наведених положень Хартії шляхом розширювального тлумачення можна зробити висновок про закріплення на міжнародному рівні права громадських об'єднань брати участь у здійсненні місцевого самоврядування, в тому числі шляхом взаємодії з органами місцевої влади.

Пункт 1 статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування містить визначення місцевого самоврядування, під яким розуміється право і спроможність органів місцевого самоврядування регламентувати значну

частину публічних справ і керувати нею, діючи в рамках закону, відповідно до своєї компетенції і в інтересах місцевого населення.

Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним, прямого, рівного і загального голосування. Ради або збори можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення ні в якій мірі не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян там, де це дозволяється законом.

Аналізуючи визначення місцевого самоврядування, що міститься в Хартії, слід зазначити, що ключове місце в дефініції з позицій дослідження принципу гласності місцевого самоврядування займає вказівку на врахування інтересів населення, який неможливий без спілкування органів місцевої влади з членами місцевого самоврядування. Оскільки громадські об'єднання включають в себе представників місцевого населення, то місцеве самоврядування повинне здійснюватися і в інтересах місцевих громадських об'єднань.

Таким чином, Європейська Хартія місцевого самоврядування встановлює базові орієнтири правового регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань на міжнародному рівні, суть яких полягає в необхідності вирішення питань місцевого значення, в тому числі виходячи з інтересів громадських об'єднань і у взаємодії з ними.

Декларація «Про засади місцевого самоврядування в державах-учасниках СНД» [61], затверджена постановою Міжпарламентської асамблеї держав-учасниць СНД від 29 жовтня 1994 року, називає місцеве самоврядування необхідним елементом демократичної організації державного і суспільного життя кожної держави-учасниці СНД, а також вказує на необхідність спільних зусиль всіх держав-учасниць СНД на підтримку реалізації демократичних принципів місцевого самоврядування та створення його дієвих гарантій.

В 1 статті із зазначеною декларацією міститься поняття місцевого самоврядування, яке визначається як система організації діяльності

населення (місцевих територіальних співтовариств) для самостійного і під свою відповідальність вирішення питань місцевого значення відповідно до законів держави. Закріплений в цьому понятті громадський характер здійснення місцевого самоврядування, що може свідчити про правові можливості активності інститутів громадянського суспільства на муніципальному рівні. Оскільки громадські об'єднання є один з базових інститутів громадянського суспільства на місцевому рівні, то це положення є складовою частиною міжнародно-правової основи взаємодії громадських об'єднань і органів місцевого самоврядування.

У правових актах ООН також регулярно підкреслюється важливість розвитку інститутів громадянського суспільства на місцевому рівні, а також необхідність правового регулювання взаємодії між органами місцевої влади та громадськими об'єднаннями.

Так, з 3 по 14 червня 1996 року в місті Стамбулі проходила Конференція ООН по населених пунктах (Хабітат II), за підсумками якої була прийнята Стамбульська декларація з населених пунктів [62]. У пункті 12 цієї декларації зазначено, що в рамках правової системи кожної країни необхідно забезпечувати прозорість, підзвітність і чуйність місцевих органів влади до потреб людей.

9 червня 2001 в Відповідно до резолюції S-25/2 спеціальної сесії Генеральної Асамблеї ООН була прийнята Декларація про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті [63], в пункті 14 якої зазначено, що необхідною умовою запобігання корупції та захисту громадських інтересів є транспарентність влади, спрощення процедур та широка участь громадськості в прийнятті рішень. Крім того, в пункті 39 зазначено, що однією з подальших заходів розвитку в частині сприяння місцевим органам влади є широка участь громадськості та функціонування місцевої демократії.

У пункті 41 Декларації про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті відзначається важливість зміцнення установ, а також правових

рамок, які сприяють широкій участі громадськості в прийнятті рішень і в здійсненні стратегій, політики та програм в сфері населених пунктів.

У аналізованій декларації також визнається важливість роботи добровольців і місцевих організацій, яка є істотним внеском в розвиток населених пунктів, оскільки вона допомагає створювати сильні і об'єднані громади, а також розвивати почуття соціальної солідарності (пункт 42 Декларації про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті).

Таким чином, як в Стамбульській декларації по населених пунктах 1996 року, так і в Декларації про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті 2001 року відзначається важливість взаємодії місцевих органів влади та громадських інститутів, розвиток муніципальної демократії, транспарентності місцевої влади та її чуйності до потреб місцевого населення.

З 17 по 20 жовтня 2016 року в місті Кіто (Еквадор) проходила Конференція ООН по житлу і сталому міському розвитку (Хабітат III). За підсумками даної конференції була прийнята Нова програма розвитку міст [64], яка була схвалена на 68-му пленарному засіданні Генеральної Асамблеї ООН 23 грудня 2016 року.

У пункті 14 Нової програми розвитку міст визнається важливий внесок громадянського суспільства в розробку і здійснення ефективних заходів міської політики та законодавства з метою сталого міського розвитку.

Згідно з пунктом 48 Нової програми розвитку міст передбачається ефективна участь і співробітництво між місцевими органами управління та громадянським суспільством з метою виявлення можливостей для економічного розвитку міст і виявлення та усунення існуючих і виникаючих проблем.

Пункт 91 цієї програми передбачає створення належних нормативних основ і надання підтримки місцевим органам управління в налагодженні партнерських відносин з громадами, громадянським суспільством і приватним сектором з метою розвитку і регулювання основних послуг та

інфраструктури, забезпечуючи дотримання громадських інтересів і чітке визначення конкретних цілей, обов'язків і механізмів підзвітності.

Відповідно до пункту 149 Нової програми розвитку міст співробітництво між місцевими органами влади та громадянським суспільством має здійснюватися за допомогою взаємного навчання, формування тематичних партнерств і проведення спільних заходів, включаючи створення мереж фахівців-практиків і розробку методів науково політичної взаємодії.

Тим самим на сучасному етапі розвитку міжнародно-правового регулювання взаємодії між органами місцевої влади та інститутами громадянського суспільства на рівні ООН в цілому підтримуються і розвиваються ідеї, відображені в Ванкуверській декларації по населених пунктах 1976, Стамбульській декларації по населених пунктах 1996 року, а також Декларації про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті 2001 року. Нова програма розвитку міст передбачає закріплення в національному законодавстві можливостей для партнерських відносин між громадянським суспільством (включаючи громадські об'єднання) і місцевими органами влади. Суть партнерських відносин близька до змісту поняття «взаємодія», а значить, можна розглядати дані міжнародно-правові норми стосовно до правового регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань.

На міжнародно-правовому рівні взаємодія органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань також регулюється актами Ради Європи як міжнародної організації, що сприяє співробітництву між її членами в сфері демократичного розвитку, прав людини та законності.

30 березня 1992 року Постійною конференцією місцевих і регіональних органів влади Ради Європи була прийнята Європейська хартія міст [65].

У розділі 5 зазначеної хартії передбачено необхідність співпраці місцевої влади з приватним сектором, особливо в сфері здійснення програм

професійної підготовки та освіти, створення соціальних служб, відродження на основі партнерства центральних районів міст.

27 травня 1994 року учасниками Європейської конференції зі сталого розвитку великих і малих міст Європи (місто Ольборг, Данія) була схвалена Хартія «Міста Європи на шляху до сталого розвитку» (Ольборгская хартія) [66]. У пункті 1.13 зазначеного документа була закріплена завдання співпраці органів місцевої влади з громадянами та громадськими інститутами, а також необхідність забезпечення доступу всіх громадян і зацікавлених груп до інформації та їх участь в процесах прийняття рішень на локальному рівні.

У рекомендаціях № 139 (2003) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи «Про НУО та місцевої і регіональної демократії» закріплено, що місцеві неурядові організації виконують свої завдання у взаємодії з органами місцевої влади [67].

В рамках Ради Європи також діє Переглянута Європейська хартія про участь молоді [68] в громадському житті на місцевому та регіональному рівні. Відповідно до пункту 4 названого акту місцеві і регіональні власті повинні підтримувати соціально-культурні заходи, здійснювані молодіжними об'єднаннями і організаціями.

У пункті 5 зазначеного документа зазначено, що для розвитку на місцях і в регіонах молодіжних об'єднань місцевим і регіональним властям слід, використовуючи відповідні заходи, надавати підтримку в першу чергу тим організаціям, які готують працівників і керівників молодіжних клубів та організацій, а також фахівців по роботі з молоддю, які відіграють найважливішу роль в житті суспільства на місцевому і регіональному рівні.

Крім того, місцевій владі слід підтримувати створення молодими людьми або групами молодих людей власної справи, підприємств і кооперативів за допомогою надання фінансової та іншої підтримки, зокрема приміщень, устаткування, навчання і професійних консультацій; сприяти створенню мереж об'єднань і проектів, спрямованих на боротьбу з

наси́льством і на виховання терпимості як у школі, так і поза її стінами (пункти 8, 32).

29 травня 2008 року Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи була прийнята Європейська хартія міст II «Маніфест нової урбаністики» [69]. У пункті 29 даної хартії закріплено, що для реалізації сучасної місцевої демократії передбачається створення рад виборних осіб на різних рівнях для прийняття рішень в містах, які при цьому пропонували б населенню інформаційні структури, проводили публічні обговорення і встановлювали співпрацю в рамках міського планування.

У пункті 66 Європейської хартії міст II «Маніфест нової урбаністики» визначено, що міська громада не може розвиватися на засадах справедливості, не забезпечуючи взаємодопомогу між городянами, діалог між групами, в тому числі міжрелігійний діалог, а також життя громадських організацій.

Таким чином, в практиці Ради Європи питання взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань займають істотне місце. Державам-членам Ради Європи рекомендується закріплювати в національному законодавстві положення про співробітництво і партнерство між органами місцевої влади та громадськими об'єднаннями в процесі прийняття рішень, які зачіпають інтереси розвитку муніципалітетів. Рада Європи рекомендує державам-членам узгоджувати дії некомерційних організацій і органів місцевої влади і наближати процес прийняття рішень до рівня громадян, що сприятиме розвитку місцевої демократії та скорочення дистанції між місцевою владою і громадянами.

Окремої наукового інтересу заслуговує розгляд досвіду зарубіжних держав в питаннях правового регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань. Так, в країнах з демократичним устроєм стало нормою життя залучати ініціативні групи громадян до спільного з муніципальними органами рішенням місцевих питань.

Органи місцевого самоврядування функціонують у більшості зарубіжних держав протягом тривалого часу, причому процес децентралізації влади і розвитку місцевого самоврядування успішно йде і в країнах, що розвиваються, в тому числі в колишніх колоніях - країнах Африки, Азії, Латинської Америки і Океанії [70]. Наприклад, М. О. Пухтинський, П. В. Ворона, [71], детально дослідивши місцеве самоврядування в країнах Латинської Америки, зазначив, що місцеве самоврядування латиноамериканських країн є найважливішим елементом демократичної політичної системи даних держав, надає населенню додаткові можливості участі в політичному процесі, сприяє подоланню існуючого відчуження особистості від держави і зближенню останнього з громадянським суспільством. Вони також зазначають, що муніципальні органи вважаються провідним елементом місцевої публічної адміністрації більшості досліджених країн Латинської Америки і їх правове положення закріплене як в Конституціях, так і в спеціальних органічних законах.

Муніципальні традиції були закладені в зарубіжних країнах ще під час Великої французької буржуазної революції. В цей же період вперше стало вживатися поняття «самоврядування», під яким розумілася активна форма участі громадян в управлінні справами держав.

Місцеве самоврядування є важливим елементом правової системи держав як з англосаксонської моделлю (Великобританія, США, Канада, Індія, Австралія, Нова Зеландія), так і з континентальної (Франція, Італія, Іспанія, Бельгія, країни Латинської Америки, Близького Сходу, франкомовної Африки) [72].

Поряд з місцевим самоврядуванням в зарубіжних державах функціонує значна кількість громадських об'єднань. Право на об'єднання закріплено в більшості конституцій зарубіжних демократичних держав як дієва гарантія функціонування громадських об'єднань, які є одним з базових елементів громадянського суспільства.

Наприклад, відповідно до статті 73 Конституції Ісландії народу надається право створення громадських об'єднань для будь-яких законних цілей без попереднього дозволу.

Основний закон Португалії закріплює, що об'єднання вільні у досягненні своїх цілей без втручання органів державної влади і не можуть бути розпущені державою, а їх діяльність не може бути припинена інакше як у випадках, передбачених законом, і на підставі рішення суду.

В силу статті 18 Конституції Італійської Республіки громадяни мають право вільно і без особливого дозволу об'єднуватися в організації в цілях, не заборонених окремим особам кримінальних законом.

Стаття 5 Конституції Бразилії передбачає повну свободу асоціацій з законними цілями і заборона асоціацій воєнізованого характеру.

Діючі в зарубіжних державах громадські об'єднання, як правило, іменуються неурядовими організаціями, під якими розуміється об'єднання, фонд, благодійний фонд, некомерційна корпорація або інша юридична особа, яка в конкретній правовій системі не вважається частиною урядової структури і не працює заради отримання прибутку, тобто зароблений прибуток не розподіляється і не може розподілятися як токовий [73, с.55]. У міжнародній практиці існує кілька термінів для позначення аналогів вітчизняних громадських об'єднань. Зокрема, використовуються такі поняття: «неприбуткова некомерційна організація» (not-for-profit organization), «неурядова організація» (non-governmental organization), «приватна добровольча організація» (private voluntary organization), «організація громадянського суспільства» (civil social organization).

Для вітчизняної правової системи певний інтерес представляє досвід держав-членів Європейського Союзу. Наприклад звернення до німецьких теоретичних концепцій, що розкриває значення самоврядування громад та їх об'єднань, дозволяє по-новому, більш глибоко усвідомити принципи, закладені в основу української моделі місцевого самоврядування, заздалегідь

передбачати проблеми, які можуть виникнути в процесі впровадження цієї моделі, запропонувати варіанти їх рішення [74].

Муніципальному управлінню присвячено окрему статтю 28 Конституції Німеччини, відповідно до пункту 2 якої громадам має бути гарантовано право регулювати в рамках закону під свою відповідальність усі справи місцевого співтовариства. Під «усіма справами місцевої громади» Федеральний Конституційний Суд Німеччини розуміє «ті потреби і інтереси, які мають коріння в місцевому співтоваристві або мають якесь відношення до нього». Правове регулювання місцевого самоврядування в Німеччині віднесено до компетенції федеральних земель. Органи місцевого самоврядування мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і приймати в межах своєї компетенції правові акти. Відзначається, що ефективність місцевого самоврядування в Німеччині залежить в тому числі від активної участі в ньому громадян, населення.

Одним з основних інститутів німецького громадянського суспільства є некомерційні (неурядові) організації, які виконують функції з організації діалогу і взаємодії між владою і суспільством. Проблеми розвитку громадянського суспільства в Німеччині постійно обговорюються на різних заходах, висвітлюються в пресі.

Громадяни і жителі в Німеччині мають право відвідувати відкриті засідання ради. Рада, в свою чергу, повинна проводити дані збори, виділяти необхідний час для відповідей на питання, інформувати громадян про найбільш значущі проблеми громади. Право на участь в прийнятті рішень громадяни реалізують в формі цивільних вимог і рішень, а жителі - за допомогою спеціальних заявок. У разі, якщо більше 5% жителів підпишуть заявку, рада буде зобов'язана розглянути викладені в ній питання і прийняти відповідне рішення. Суть громадянської вимоги полягає в тому, що громадяни мають намір самостійно замість ради вирішити те чи інше питання.

Таким чином, в Німеччині сформовані і функціонують досить розвинене місцеве самоврядування і громадянське суспільство. Ядром німецького громадянського суспільства є некомерційні організації, які в процесі своєї діяльності активно взаємодіють з органами місцевого самоврядування. Наведений німецький досвід має певний інтерес для вдосконалення розглянутих вітчизняних інститутів.

Особливий науковий інтерес представляє досвід правового регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань в США. Це обумовлено тим, що поява американського громадянського суспільства передувало виникненню США як держави. При цьому одними з перших формальних інститутів громадянського суспільства в США були релігійні громади та громадські групи за місцем проживання.

В даний час в США існує приблизно 1,5 мільйона громадських організацій, які об'єднують американців, в тому числі для вирішення місцевих проблем, таких, як забезпечення безпеки дітей на дорогах, зниження рівня злочинності, поліпшення роботи освітніх установ, збільшення прозорості в роботі місцевих органів влади.

Для демократизації державного управління в США створювалися різні публічні інститути, які відстоюють інтереси населення муніципальних утворень. Зокрема, до них відносяться національна муніципальна ліга, що здійснює взаємодію з місцевими громадськими діячами, конференції місцевих громадських організацій, національна комісія місцевих громадських організацій, конференція мерів американських міст [75].

Зазначені організації спонукають місцевих жителів активно взаємодіяти з міською радою з метою поліпшення обстановки в кварталі. Підкреслюється, що діяльність подібних організацій побудована на принципі гласності, тобто вже саме створення має на меті відкритість в роботі, так і в обговоренні проблем місцевого значення, залучення якомога більшої кількості жителів у процесі поліпшення життєзабезпечення кварталу.

Американська практика взаємодії громадських об'єднань з органами місцевого самоврядування є цінною для України. Тут ми бачимо іншу модель формування громадських дорадчих структур, а також практику активного залучення місцевих громадських об'єднань у вирішення питань місцевого значення. Наведений досвід вимагає відповідного осмислення і врахування при вдосконаленні національного законодавства.

Також цікавим є досвід Великобританії в питанні правового регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань. Однією з важливих особливостей організації місцевого самоврядування в Великобританії є відмінності в його регулюванні на території Англії, Шотландії, Уельсу та Північної Ірландії. Однак орієнтиром правової регламентації функціонування місцевої влади на території Великобританії є Англія, а право інших територій містить несуттєві виключення. Іншою відмінною рисою місцевого самоврядування в Сполученому Королівстві є відсутність конституційних основ місцевого управління, що є наслідком відсутності в Великобританії єдиної писаної Конституції. У зв'язку з цим правовою основою взаємодії органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян є інші правові акти [76].

Відзначається, що, крім класичних органів місцевого самоврядування, на муніципальному рівні Великобританії діє велика кількість галузевих органів управління, які часто об'єднуються акронімом QUANGOs (Quasi-Autonomous Non-Governmental Organizations), що в перекладі означає «неурядові напівавтономні організації». До них відносяться трести по житловому будівництву, корпорації міського розвитку, корпорації підтримки освіти, установи охорони здоров'я, кондомініуми мешканців і ін.

В цілому в Великобританії досить велика роль неурядових організацій на муніципальному рівні, що дозволяє їм впливати на рішення місцевих органів влади. Це дає підстави стверджувати, що в Сполученому Королівстві є розвинене муніципальне громадянське суспільство, одним з базових суб'єктів якого виступають громадські об'єднання.

Розгляд зарубіжного досвіду правового регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань на прикладі тільки європейських держав було б неповним, тому розглянемо досвід Японії в цій сфері. Стаття 93 Конституції Японії визначає, що положення щодо організації та роботи місцевих органів публічної влади встановлюються законом відповідно до принципу місцевої автономії [77].

Про важливість врахування громадської думки при вирішенні публічних питань в Японії свідчить стаття 95 Конституції Японії, відповідно до якої спеціальні закони, які застосовуються щодо місцевих органів публічної влади, можуть бути прийняті тільки за згодою більшості виборців, що проживають на території муніципалітету. На муніципальному рівні в Японії широкого поширення набули такі інститути безпосередньої демократії, як народна законодавча ініціатива, при якій на вимогу п'ятої частини мешканців муніципалітету може бути запропоновано видання, зміна або скасування правового акту органу місцевого самоврядування, а також пред'явлення п'ятою частиною місцевих жителів вимоги про перевірку муніципальних публічних підприємств уповноваженими на це особами [78].

Особливу роль у місцевому самоврядуванні Японії грають територіальні утворення, які існують всередині муніципалітетів, - дзайсанку. Відзначається, що ці структури є результатом поетапного відновлення заборонених в 1947 році сільських і квартальних товариств. Жителі дзайсанку самостійно обирають старосту, який, в свою чергу, автоматично включається до складу місцевої адміністрації. У містах Японії дані об'єднання громадян отримують офіційний статус товариств допомоги поліції, протипожежних об'єднань громадян, при цьому муніципальна влада часто делегують їм значну частину своїх повноважень.

Короткий аналіз окремих питань взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськими об'єднаннями та іншими представниками громадськості дозволяє стверджувати про наявність на муніципальному рівні в Японії якісного громадянського суспільства, яке формувалося протягом

тривалого часу. На особливу увагу заслуговує досвід функціонування на території японських муніципалітетів так званих дзайсанку, які, по суті, є аналогом вітчизняних місцевих громадських об'єднань. Дані положення можуть бути реалізовані і в законодавстві України, що підвищить можливості громадських об'єднань в процесі взаємодії з органами місцевого самоврядування та участі у вирішенні питань місцевого значення.

Підводячи підсумки дослідження міжнародного та зарубіжного досвіду правового регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань, зазначимо таке:

1. У правових актах ООН та Ради Європи відображена необхідність встановлення діалогу між органами місцевої влади та інститутами громадянського суспільства, а також важливість закріплення в національному законодавстві держав-членів ООН і Ради Європи правових норм, що регулюють взаємодію між органами місцевого самоврядування та громадськими об'єднаннями.

2. У розвинених демократичних державах істотну роль в ефективності місцевого самоврядування відіграє тісна взаємодія органів місцевої влади з різними структурами громадянського суспільства: професійними спілками, волонтерськими, релігійними, етнокультурними, спортивними об'єднаннями, товариствами мешканців. Всі вони висловлюють інтереси різних соціальних груп населення, вирішують їх проблеми або інформують про них керівництво і членів органів місцевого самоврядування. Представники громадських об'єднань і місцевих органів влади утворюють спеціальні громадські ради і палати, в рамках роботи яких вирішуються різні проблеми населення конкретного муніципального утворення.

3. Тим часом доречним стає використання позитивного зарубіжного досвіду при вдосконаленні вітчизняного законодавства. Зокрема, відображення в національному законодавстві міжнародно-правових норм, а також позитивного зарубіжного досвіду правового регулювання взаємодії

органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань сприятиме розвитку вітчизняної демократії і громадянського суспільства.

3.2 Принципи, форми, сфери та напрямки взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань в Україні

Як було вже відзначено в першому розділі, органи місцевого самоврядування та громадські об'єднання є самостійними, але в той же час активно взаємодіючими суб'єктами. Для повнішої теоретико-правової характеристики взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань слід звернутися до його принципів, форм, сферам і напрямам.

Вивчення взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськими об'єднаннями неможливо без розгляду основоположних витоків, тобто принципів, на основі яких повинні будуватися дані відносини. В теорії права під принципами розуміються основні, вихідні положення, ідеї, які виражають сутність права як специфічного соціального регулятора.

С.С. Алексєєв [79, с.100] відзначав, що принципи права - це його наскрізні ідеї, а також виражені в праві вихідні нормативно-керівні начала, що характеризують його зміст, його основи, закріплені в ньому закономірності суспільного життя.

А.І. Козаченко вважає, що під принципами слід розуміти ідеї, які мають фундаментальне або важливе значення для розгортання конституційно-правового знання, в основу якого закладена певна світоглядна позиція, закономірність, виявлена практикою, або сформульоване умоглядне положення, що є результатом наукової думки [80].

В рамках даного дослідження не розглядаються загальні принципи взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань (законність, формально-юридичну рівність, поділ влади та ін.), а лише розглядаються спеціальні принципи, характерні саме для даного виду відносин.

До принципів взаємодії органів місцевого самоврядування і громадських об'єднань відноситься принцип відкритості.

Принцип відкритості в процесі взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань можна розглядати в наступних аспектах:

1) громадські об'єднання в процесі взаємодії з органами місцевого самоврядування повинні мати можливість отримувати повну і всебічну інформацію про діяльність органів місцевого самоврядування, в тому числі за допомогою друкованих та електронних засобів масової інформації, усних і письмових звернень до органів місцевого самоврядування;

2) діяльність громадських об'єднань в ході взаємодії з органами місцевого самоврядування повинна бути відкритою для органів місцевого самоврядування, які мають право в межах, встановлених законом, отримувати необхідну їм інформацію;

3) громадські об'єднання повинні мати можливість сприяти вирішенню питань місцевого значення за допомогою форм взаємодії.

Іншим принципом взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань є неприпустимість неправомірного і необґрунтованого втручання названих суб'єктів у діяльність один одного в ході взаємодії.

Окремі правознавці під терміном «втручання» пропонують розуміти вихід за межі права, чинення тиску на внутрішні механізми управління, створення перешкод у здійсненні законних функцій. При цьому в Словнику української мови міститься в такому значенні слова «втручання» - це вплив на хід якого-небудь справи, участь в ньому. Вважаємо, що саме по собі значення слова «втручання» не відображає негативний характер таких дій. У свою чергу, така конструкція, як «неправомірне і не виправдане втручання» явно свідчить про негативний характер подібних дій.

Даний принцип грає важливу роль в ефективній взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань, оскільки названі

суб'єкти не перебувають у відносинах субординації, не можуть давати один одному обов'язкових для виконання вказівок і розпоряджень. При цьому необхідною ознакою взаємодії є здійснення спільної діяльності, яка в ряді випадків вимагає вирішення питань, що належать до повноважень одного з суб'єктів взаємодії. Така взаємодія буде ефективним тільки в разі відсутності неправомірного і необґрунтованого втручання в діяльність один одного.

Ще одним принципом взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань виступає рівність прав громадських об'єднань в питаннях взаємодії з органами місцевого самоврядування. Його суть полягає в тому, що громадські об'єднання рівні між собою в правових можливостях взаємодії з органами місцевого самоврядування. Місцеві органи влади не мають права під час відсутності законних підстав одним громадським об'єднанням відмовляти у взаємодії, а іншим надавати необґрунтовані преференції. Однак вважаємо, що даний принцип не можна абсолютизувати, оскільки в процесі вирішення деяких питань місцевого значення, близьких статутним цілям діяльності конкретних громадських об'єднань, органи місцевого самоврядування все-таки можуть взаємодіяти саме з ними, що обумовлено міркуваннями більш якісного вирішення конкретного питання. Значення даного принципу також полягає в рівному доступі громадських об'єднань до форм взаємодії з органами місцевого самоврядування.

Взаємодія органів місцевого самоврядування і громадських об'єднань неможливо без закріплення норм, що встановлюють юридичну відповідальність за порушення правил такої взаємодії. У зв'язку з цим необхідно виділити ще один принцип, який визначається як взаємна відповідальність громадських об'єднань та органів місцевого самоврядування в процесі взаємодії.

Значення даного принципу важко переоцінити. Так, за відсутності ефективних заходів відповідальності значення норм права, що регулюють взаємодію між органами місцевої влади та громадськими об'єднаннями, буде нівельовано. Це може проявитися в необґрунтованому ухиленні посадових

осіб органів місцевого самоврядування від взаємодії з громадськими об'єднаннями, а також у зловживаннях з боку громадських об'єднань з метою несумлінного впливу на органи місцевого самоврядування. Все це не дозволить досягти кінцевої мети взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань - ефективного вирішення питань місцевого значення та реалізації статутних цілей громадських об'єднань.

Таким чином, до принципів взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань відносяться:

- відкритість;
- неприпустимість неправомірного і необґрунтованого втручання органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань в діяльність один одного;
- рівність прав громадських об'єднань в питаннях взаємодії з органами місцевого самоврядування;
- взаємна відповідальність громадських об'єднань та органів місцевого самоврядування в процесі взаємодії.

Виділені принципи мають основоположне значення для взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань, а також визначають межі взаємного здійснення прав і обов'язків суб'єктів взаємодії. Слід зазначити, що одного лише декларування даних принципів недостатньо. Необхідно, щоб вони отримали свій розвиток в нормах, що регулюють взаємодію органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань.

Як уже зазначалося, взаємодія органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань здійснюється в рамках певних форм. На наш погляд, форма взаємодії названих суб'єктів є об'єктивно виражений прояв відносин, що виникають при взаємодії, і характеризується спільністю, узгодженістю і активністю діяльності названих суб'єктів з метою вирішення питань місцевого значення та реалізації статутних цілей. У науці неодноразово робилися спроби класифікувати форми взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань.

На думку М.Г. Левчук [81], необхідно виділяти такі форми взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань: виділення грантів на конкурсній основі і контроль за їх використанням; пред'явлення некомерційним організаціям пільг податкового і неподаткового характеру; спільна розробка міських та галузевих цільових програм і спільна участь в їх реалізації; участь в інформуванні населення.

Є. Романенко [82] вважає, що перелік форм взаємодії між органами місцевого самоврядування та муніципальними громадськими об'єднаннями повинен виглядати наступним чином: підтримка органами місцевого самоврядування муніципальних громадських об'єднань; співпраця розглянутих суб'єктів в процесі вирішення питань місцевого значення; спільне надання населенню муніципальних послуг; здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Крім того, С.В. Болдирєв [83] називає в числі форм взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань співпрацю розглянутих суб'єктів в процесі вирішення питань місцевого значення. Під співпрацею розуміється участь в будь-якому спільній справі, а також спільна робота. Вважаємо, що суть такого поняття, як «співпраця», ширше за обсягом, ніж зміст поняття «взаємодія». У зв'язку з цим термінологічної помилкою буде вказівка на співпрацю як форму взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань в процесі вирішення питань місцевого значення. Більш того, громадські об'єднання не можуть займатися вирішенням питань місцевого значення, оскільки вони функціонують для реалізації статутних цілей.

Ряд авторів пропонує в своїх дослідженнях класифікації форм взаємодії органів публічної влади та громадських об'єднань, а також органів державної влади і громадських об'єднань.

Ю. П. Сурміна [84] виділяє наступні форми взаємодії органів публічної влади та громадських об'єднань: контроль громадськими об'єднаннями діяльності органів публічної влади; взаємодія при здійсненні управлінських

завдань; реалізація громадськими об'єднаннями правотворчої ініціативи. Спiрнiсть вiднесення громадського контролю, здiйснюваного громадськими об'єднаннями, за дiяльнiстю органiв влади до числа форм взаємодiї вже була предметом нашого аналізу.

Крiм того, зазначений автор пропонує розглядати участь в здiйсненнi управлiнських завдань в якостi форми взаємодiї. Тема i змiст наведеного дослiдження дозволяють нам оцiнити дане твердження з точки зору взаємодiї органiв мiсцевого самоврядування та громадських об'єднань. Наука мунiципального права не оперує такою категорiєю, як «управлiнськi завдання». У свою чергу, коло завдань органiв мiсцевого самоврядування визначається таким поняттям, як питання мiсцевого значення.

О. Бабiнова [85] вважає за можливе розглядати мiсцевi iнiцiативи в якостi форми взаємодiї. З огляду на тематику цього дослiдження, розглянемо також дане твердження через призму взаємодiї органiв мiсцевого самоврядування та громадських об'єднань.

Стаття 9 Закону України «Про мiсцеве самоврядування в Україні» передбачає, члени територiальної громади мають право iнiцiювати розгляд у радi (в порядку мiсцевої iнiцiативи) будь-якого питання, вiднесеного до вiдання мiсцевого самоврядування. Нажаль даний Закон не вiдносить громадськi об'єднання до суб'єктiв мiсцевої iнiцiативи, однак i не забороняє надiляти їх таким правом.

Таким чином, мiж громадським об'єднанням i органом мiсцевого самоврядування виникає двостороннє взаємовiдношення, в рамках якого громадське об'єднання реалiзує своє право iнiцiацiї розгляду питань мiсцевого значення, а у органу мiсцевого самоврядування виникає обов'язок розглянути вiдповiдну iнiцiативу i прийняти за результатами розгляду мотивоване рiшення.

Виникає питання: чи властивi подiбного стосункам такi ознаки взаємодiї, як спiльний i узгоджений характер дiяльностi? Вважаємо, що саме по собi внесення громадським об'єднанням в орган мiсцевого

самоврядування ініціативи, виклад своєї позиції при його розгляді та прийняття органом місцевого самоврядування мотивованого рішення не утворює спільної і узгодженої діяльності. Тому з урахуванням поточного законодавчого регулювання даних відносин відповідь буде негативною.

Проведений аналіз свідчить про спірність і неоднозначність наукових підходів до визначення переліку форм взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань. У зв'язку з цим зробимо і науково обґрунтуємо авторську класифікацію основних форм взаємодії зазначених суб'єктів.

На наш погляд, однією з форм взаємодії є участь громадських об'єднань в громадських (публічних) слуханнях, що проводяться органами місцевого самоврядування.

Стаття 13 закону про місцеве самоврядування в Україні закріплює, що для обговорення проектів муніципальних правових актів з питань місцевого значення за участю жителів територіальної громади представницьким органом, головою територіальної громади можуть проводитися публічні слухання. Ініціаторами публічних слухань можуть бути населення територіальної громади, представницький орган, голова територіальної громади або голова місцевої адміністрації, який здійснює свої повноваження на основі контракту. Закон не називає громадські об'єднання в числі можливих ініціаторів або учасників публічних слухань. Однак цей закон не забороняє громадським об'єднанням брати участь у проведенні публічних слухань, а також взаємодіяти в рамках даного заходу з органами місцевого самоврядування.

Наведені положення закону дозволяють зробити висновок про те, що взаємовідносини між громадським об'єднанням і органом місцевого самоврядування в рамках участі в громадських (публічних) слуханнях відповідає всіма ознаками взаємодії (спільний характер здійснюваної діяльності, узгодженість діяльності, активний і двосторонній характер діяльності, схожість цілей суб'єктів взаємодії).

Таким чином, участь громадських об'єднань в громадських (публічних) слуханнях, організованих органами місцевого самоврядування, є формою взаємодії названих суб'єктів.

До числа форм взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань також можна віднести спільну діяльність в рамках постійних або тимчасових комісій, які створюються при місцевих радах.

Проведений аналіз свідчить про спірність і неоднозначність наукових підходів до визначення переліку форм взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань. У зв'язку з цим зробимо і науково обґрунтуємо авторську класифікацію основних форм взаємодії зазначених суб'єктів.

Таким чином, можна виділити наступні форми взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань:

- участь громадських об'єднань в громадських (публічних) слуханнях, що проводяться органами місцевого самоврядування;
- організація та (або) участь громадських об'єднань в громадських обговореннях на рівні місцевого самоврядування;
- спільна діяльність органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань в рамках утворених програм на місцевому рівні;
- спільна діяльність органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань в рамках робочих груп, комісій, з підготовки проектів локальних правових актів та з інших питань;
- організація та здійснення органами місцевого самоврядування та громадськими об'єднаннями спільні публічних заходів.

Наукове уявлення про правові аспекти взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань буде неповним без виділення основних сфер і напрямків взаємодії зазначених суб'єктів. Якщо в формах проявляється зовнішнє вираження і організаційне оформлення взаємодій органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань, то «сфери взаємовідносин» характеризують внутрішню змістовну суть такої взаємодії і

складають певні групи питань, що відносяться до однієї з сфер суспільного життя. У свою чергу, напрямки взаємодії являють собою функціональні питання, які можуть збігатися при різних формах і сферах взаємодії. Суть напрямків взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань полягає в узгодженому здійсненні конкретного виду спільної діяльності.

Сфери взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань багато в чому визначаються питаннями місцевого значення, а також статутними цілями громадських об'єднань.

Можна виділити наступні основні сфери взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань: економічні відносини (місцевий бюджет); охорона громадського порядку; пожежна охорона; землекористування, забудова, територіальне планування та містобудування; охорона навколишнього середовища; соціально-економічний розвиток територіальних громад; фізична культура, спорт і туризм; культура; наука; освіта; охорону здоров'я; національна політика; протидія корупції; адаптація інвалідів та осіб з обмеженими можливостями здоров'я.

Сфери взаємодії органів місцевого самоврядування нерозривно пов'язані з формами взаємодії названих суб'єктів. Прикладом такого зв'язку може служити взаємодія в формі участі громадських об'єднань в публічних слуханнях, що проводяться органами місцевого самоврядування, з питання обговорення проекту місцевого бюджету, звіту про його виконання або проекту соціально-економічного розвитку територіальної громади. Іншим прикладом може служити взаємодія в формі організації та спільного проведення органами місцевого самоврядування та громадськими об'єднаннями публічних заходів, присвячених охороні навколишнього середовища на території відповідної територіальної громади.

Проведений автором аналіз напрямків взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань, сформульованих в науковій літературі, а також закріплених в локальних правових актах, дозволяє

зробити висновок про відсутність однаковості і логічної точності при виділенні видів напрямків взаємодії позначених суб'єктів.

Дані «напрямку» взаємодії являють собою форми взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань, оскільки в них проявляється зовнішнє вираження і організаційне оформлення взаємодій зазначених суб'єктів.

Таким чином, можна зробити висновок про спірність і неоднозначність наукових підходів, а також положень локальних правових актів до визначення видів напрямків взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань. Вважаємо, що до напрямків взаємодії названих суб'єктів можна віднести наступні види:

- обговорення і (або) підготовка проектів локальних правових актів;
- обговорення питань, що мають значення для розвитку територіальних громад;
- формулювання зауважень, пропозицій і рекомендацій за результатами обговорення питань, що мають значення для розвитку територіальних громад;
- здійснення громадського контролю;
- рішення задач, які одночасно торкаються питань місцевого значення органів місцевого самоврядування та статутних цілей громадських об'єднань.

Як проміжний висновок відзначимо, що в цілому теоретико-правове обґрунтування та виділення принципів, форм, сфер і напрямків взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань розвиває авторські висновки, сформульовані в першому розділі, і направлено на формування цілісного наукового уявлення про правові аспекти взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань.

Висновки до розділу 3:

1. Запропоновано і обґрунтовано класифікацію форм взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань:

- участь громадських об'єднань в громадських (публічних) слуханнях, що проводяться органами місцевого самоврядування;

- організація та (або) участь громадських об'єднань в громадських обговореннях на рівні місцевого самоврядування;

- спільна діяльність органів місцевого самоврядування та громадськості цих об'єднань в форматі робочих груп, комісій, експертних рад з підготовки проектів муніципальних правових актів та з інших питань;

- організація і проведення органами місцевого самоврядування і громадськими об'єднаннями спільних публічних заходів.

2. Доведено, що в формах проявляється зовнішнє вираження і організаційне оформлення взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань. Області взаємодії характеризують внутрішній зміст такої взаємодії і складають певні групи питань (наприклад, культура, охорона громадського порядку, пожежна охорона, протидія корупції, національна політика), а напрямки взаємодії являють собою функціональні питання, які можуть збігатися при різних формах і областях взаємодії: обговорення і (або) підготовка проектів локальних правових актів; обговорення питань, що мають значення для розвитку територіальної громади і формулювання зауважень, пропозицій і рекомендацій по ним; здійснення громадського контролю; рішення задач, одночасно зачіпають повноваження органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення та статутні цілі громадських об'єднань.

ВИСНОВКИ

Здійснене у кваліфікаційній роботі комплексне дослідження теоретичних основ та проблем реалізації конституційного-правового статусу громадських об'єднань та їх ролі у розвитку місцевого самоврядування, дозволило зробити такі висновки:

1. Встановлено, що розвиток сучасної вітчизняної держави неможливо уявити без ефективного місцевого самоврядування як рівня публічної влади, який найбільш наближений до населення. У свою чергу ефективність місцевого самоврядування пов'язана з активністю інститутів громадянського суспільства, що функціонують на місцевому рівні. Одним з базових інститутів громадянського суспільства на місцевому рівні є громадські об'єднання, які включають в себе найбільш ініціативних громадян, що мають активну громадянську позицію, які бажають брати участь у вирішенні питань життєдіяльності муніципальних утворень.

2. Доведено, що «взаємодія органів місцевого самоврядування і громадських об'єднань» як вид спільної діяльності зазначених суб'єктів є інструмент, за допомогою якого можливе ефективне вирішення багатьох проблем, що виникають в процесі функціонування територіальних громад. Реалізація такої взаємодії на практиці знаходиться в безпосередньому зв'язку з розвитком правового регулювання даних суспільних відносин. У свою чергу, якість правового регулювання багато в чому визначається рівнем наукових досліджень в цій сфері. Проведене дослідження дозволило розробити і обґрунтувати цілісне наукове уявлення про правові аспекти взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань.

В ході дослідження було зроблено висновок про те, що в науковій літературі, а також у правових актах різного рівня відсутнє єдине розуміння таких юридично відмінних термінів, як «взаємодія органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань» та «взаємовідношення органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань». У зв'язку з цим в

деяких випадках взаємодією іменуються види односторонньої діяльності (підтримка, вплив і т.д.).

3. Внаслідок відсутності цілісного наукового уявлення про правові аспекти взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань в теорії і на практиці немає єдиної позиції в розумінні і вживанні таких понять, як форма, напрямок, область взаємодії зазначених суб'єктів, а також у виділенні їх видів. Єдність поглядів відсутня також в класифікації принципів взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань.

4. В ході аналізу конституційно-правового регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань автор прийшов до висновку про те, що дані відносини регулюються міжнародними правовими актами, Конституцією України, Законами України, а також локальними правовими актами. При цьому було виявлено, що законодавче регулювання окремих форм взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань не відповідає конституційному принципу демократизму, не сприяє відкритості діяльності органів місцевого самоврядування, не містить достатніх заходів, спрямованих на протидію корупції.

Для вирішення даних проблем і вдосконалення правового регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань у формі публічних слухань автором сформульовані наступні практичні рекомендації: з метою розвитку положень закону про місцеве самоврядування необхідно доповнення переліку питань, які в обов'язковому порядку повинні виноситися на публічні слухання. Доцільність даної пропозиції також обґрунтована наявним потенціалом громадських об'єднань, які зможуть взаємодіяти з органами місцевого самоврядування у формі публічних слухань по такому напрямку, як обговорення проектів на основі яких буде будуватися ефективна діяльність територіальних громад.

5. Встановлено, що громадське об'єднання - це добровільне, самоврядні, некомерційне формування, створене за ініціативи громадян відповідно до чинного законодавства з метою участі в політичному і громадському житті, які об'єдналися на основі спільності інтересів для досягнення статутних завдань і задоволення нематеріальних потреб. Виходячи з аналізу нормативних правових актів, в роботі було обґрунтував і конкретизував принципи діяльності громадських об'єднань та їх роль у розвитку місцевого самоврядування (їх організаційно-правові форми).

Практика показує, що громадські об'єднання, які не беруть участі у формуванні органів державної влади, але стоять на активних соціальних позиціях, сьогодні не мають достатніх правових можливостей для реалізації інтересів, носіями і виразниками яких вони є. Актуальність в зв'язку з цим набуває проблема відповідності конституційно-правового статусу громадських об'єднань їх соціальних функцій, так само як і проблема вдосконалення конституційно-правового регулювання організаційних форм взаємодії громадських об'єднань з органами державної влади і місцевого самоврядування, тобто питання створення конституційно-правових передумов, що дозволяють громадським об'єднанням, чинним в умовах плюралістичної демократії, ефективно здійснювати свої соціальні функції. Знайти ефективне рішення проблем конституційно-правового регулювання в цій області представляється можливим на основі комплексного дослідження проблем конституційно-правового статусу громадських об'єднань.

6. На підставі проведеного дослідження міжнародного досвіду правового регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування і громадських об'єднань, з метою вирішення зазначених проблем автором в рамках національного конституційного права було сформульовано визначення поняття «взаємодія органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань», під яким запропоновано розуміти активне, двостороннє, спільне і узгоджене взаємовідношення названих суб'єктів щодо реалізації прав і (або) виконання обов'язків з метою вирішення питань

місцевого значення органами місцевого самоврядування та реалізації статутних цілей громадських об'єднань.

7. В кваліфікаційній роботі були виділені і обґрунтовані ефективні форми взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань:

- участь громадських об'єднань в громадських (публічних) слуханнях, що проводяться органами місцевого самоврядування;

- організація та (або) участь громадських об'єднань в громадських обговореннях на рівні місцевого самоврядування;

- спільна діяльність органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань в форматі робочих груп, комісій, колегій, експертних рад з підготовки проектів локальних актів та з інших питань;

- організація і проведення органами місцевого самоврядування та громадськими об'єднаннями спільні публічних заходів.

У роботі був зроблений висновок про те, що в формах проявляється зовнішнє вираження і організаційне оформлення взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань, а сфери характеризують внутрішній зміст такої взаємодії і складають певні групи питань, що відносяться до однієї з сфер суспільного життя. У свою чергу, напрямки взаємодії являють собою функціональні питання, які можуть збігатися при різних формах і областях взаємодії. Суть напрямків взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань полягає в узгодженому здійсненні конкретного виду спільної діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кушнір М.О. Становлення правової культури як варіативний фактор соціального управління. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej1/txts/KUSHNIR-1.htm> (дата звернення: 20.07.2021).
2. Теорія держави та права: навч. посіб. / [Є.В. Білозьоров, В. П. Власенко, О.Б. Горова, А. М. Завальний, Н. В. Заяць та ін.]; за заг. ред. С.Д. Гусарєва, О.Д. Тихомирова. Київ: НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.
3. Білокопитов Д. В. Розвиток взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства в умовах глобалізації: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / НАДУ, Харківський Регіональний Інститут Державного Управління. Харків, 2017. 212 с.
4. Теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева. Москва: Новый юрист, 1997. 256 с.
5. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в Российской Федерации. Москва: Изд-во Моск. ун-та, 1997. 299 с.
6. Конституционный статус общественных организаций в СССР/ Г.А. Кудрявцева, К.Н. Пчелинцева, О.В. Орлова и др. Под ред. А.Н. Щиглик. Москва: Наука, 1983. 199 с.
7. Покровский, И. А. Основные проблемы гражданского права / И. А. Покровский. Москва: Статут, 1998. 353 с.
8. Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.). Библиотечка «Российской газеты». 1995. № 11. С. 10–17.
9. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI. Дата оновлення: 22.05.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text> (дата звернення: 20.07.2021).
10. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр> (дата звернення: 20.07.2021).

11. Алексєєв В. М. Взаємовідносини держави та суспільства: навч. посіб./ В.М. Алексєєв, Н. А. Липовська. Дніпро: ГРАНІ, 2019. 172 с.
12. Матійчук А.В. Самоорганізація громадянського суспільства як чинник демократичної модернізації політичної системи України: дис. ... к. політ. н. 23.00.02 політичні інститути та процеси, Івано-Франківськ, 2016, Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника. 262 с.
13. Авакьян С. А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения. *Конституционное и муниципальное право*. 2015. № 10. С. 5–11.
14. Гладій В.І. Місцеве самоврядування як ресурс політики євроінтеграції: досвід Вишеградської групи та перспективи України: дис. ... канд. політ. наук; ДВНЗ «Прикарпатський нац. ун-т імені Василя Стефаника». 238 с.
15. Місцеві ініціативи та залучення громадськості до здійснення місцевого самоврядування. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування /Карий О.І., Панас Я.В./ Асоціація міст України Київ, ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 176 с.
16. Дробуш І. В. Функції органів місцевого самоврядування в Україні: монографія. Київ, 2003. 244 с.
17. Письменний І. Територіальні громади як суб'єкти активного розвитку громадянського суспільства в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2019, вип. 1(40). С. 144-149. URL: [http://www.dbuapa.dp.ua/vidavnictvo/2019/2019_01\(40\)/20.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/vidavnictvo/2019/2019_01(40)/20.pdf) (дата звернення: 20.07.2021).
18. Шевченко А.О. Муніципально-правовий статус територіальної громади в Україні та зарубіжних державах:: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02/ А.О. Шевченко Київ, 2020. 178 с.
19. Громадянське суспільство: політичні та соціально-правові проблеми розвитку: монографія/ Г. Ю. Васильєв, В. Д. Воднік, О. В. Волянська та ін.; за ред. М. П. Требіна. Харків: Право, 2013. 536 с.

20. Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства. Методичні рекомендації / Укр. незалеж. центр політ. дослідж.: А. О. Красносільська, М. В. Лациба, А. В. Волошина, В. О. Купрій, Н. М. Чермошенцева, О. Л. Ващук. Київ: Агентство «Україна», 2013. 180 с.

21. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні [Текст]: посіб. Київ: Ленвіт, 2012. 64 с.

22. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. / [редкол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.]; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. Київ: НАДУ, 2014. 128 с.

23. Выдрин И. В. Муниципальное право России. Москва: Норма, 2008. 320 с.

24. Матійчук А.В. Самоорганізація громадянського суспільства як чинник демократичної модернізації політичної системи України / А.В. Матійчук, дис. ... к. політ. н. 23.00.02, Івано-Франківськ, 2016, Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника. 262 с.

25. Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства. Харків: Одиссей, 2006. 352 с.

26. Султанов Е.Б. Иерархия конституционных принципов местного самоуправления в Российской Федерации. *Конституционное и муниципальное право*. 2009. № 5. С. 30-33.

27. Большая советская энциклопедия. Москва: Советская энциклопедия, 1971. Т. 5. С. 7.

28. Ожегов С. И. Словарь русского языка. Москва: Советская энциклопедия, 1964. С. 87.

29. Карташов В. Г. Взаимодействие органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления. *Конституционное и муниципальное право*. 2007. № 19. С. 33-38.

30. Авакьян С. А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. Москва, 1996. 359 с.
31. Кизеветтер А. А. Местное самоуправление в России: IX–XIX вв. издание журнала "Русская Мысль". - М. : Тип. Имп. Моск. ун-та, 1910. 155 с.
32. Емельянов Н. А. Местное самоуправление в России: генезис и тенденции развития. Москва; Тула, 1997. 124 с.
33. Арато Е., Коен Дж. Відродження, занепад і реконструкція концепції громадянського суспільства. *Політична думка*. 1996. № 1. С. 25-31.
34. Сергеевич В. И. Древности русского права. Том II: Вече и князь. Советники князя. СПб.: Типография М. М. Стасюлевича, 1908. 654 с.
35. Карпун К. М. Из истории нормативного регулирования и практики некоммерческих организаций в России (досоциалистический период). *Актуальные проблемы российского права*. 2010. № 1. С. 44-55.
36. Гриб В.В. Историческая роль и значение общественных формирований в России в развитии гражданского общества. *История государства и права*. 2010. № 10. С. 33-35.
37. Окрема думка судді Конституційного Суду України Гультая М.М. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади вимогам статей 157 і 158 Конституції України: Конституційний Суд України від 06.08.2015р. Документ nc02d710-15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nc02d710-15#Text> (дата звернення: 20.07.2021).
38. Майданник О.О. Конституційне право України: Навч. посіб. Київ: Алерта, 2011. 380 с.
39. Обушний М. І., Примуш М. В., Шведа Ю. Р. Партологія: Навч. посібник / За ред. М. І. Обушного. Київ: Арістей. 2006 432 с.

40. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Дата оновлення: 08.08.2021 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 20.07.2021).

41. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22.06.2000р. № 1835-III. Дата оновлення: 03.07.2020 . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14#Text> (дата звернення: 20.07.2021).

42. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. Дата оновлення: 24.07.2021. № 922-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> (дата звернення: 20.07.2021).

43. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011р. №555. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555-2011-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.07.2021).

44. Місцеві ініціативи та залучення громадськості до здійснення місцевого самоврядування. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування /Карий О.І., Панас Я.В./ Асоціація міст України – К., ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 176 с.

45. Авакьян С.А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения. *Конституционное и муниципальное право*. 2015. № 10. С. 5–11.

46. Большая советская энциклопедия. Том 5. Москва: Изд-во Советская энциклопедия, 1971.

47. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.

48. Малюткин В. А. Организация взаимодействия подразделений органов внутренних дел в осуществлении профилактики преступлений : [лекция № 13] / Малюткин В. А.; под ред. Г. А. Аванесова. Москва: РИО МВД СССР, 1976. 40 с.

49. Кутушев В. Г. Теория и практика взаимодействия органов внутренних дел с другими государственными органами и общественностью в охране правопорядка. Вопросы укрепления законности и устранения следственных ошибок в уголовном судопроизводстве: сб. труд. Академии МВД СССР. Москва: Акад. МВД СССР, 1985. С. 62-67.

50. Глієвий А.А. Взаємодія кримінальної міліції та оперативних підрозділів державного департаменту України з питань виконання покарань у боротьбі зі злочинністю: дис. ... канд. юрид. наук: 21.07.04 / Глієвий А. А. Харків, 2002. 267 с.

51. Зарічний О. А. Участь громадськості у здійсненні публічної влади: теоретико-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Олег Андрійович Зарічний; Міністерство освіти і науки України, Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2017. 229 с.

52. Васильев С.А. Основные формы взаимодействия органов государственной власти с общественными объединениями. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2012. № 4. С. 11–13.

53. Велиев Э.Э. Конституционно-правовой статус муниципальных общественных объединений и их роль в развитии местного самоуправления в Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Белгород, 2019. 23 с.

54. Європейська хартія місцевого самоврядування: Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985 URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_036. (дата звернення: 20.07.2021).

55. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 дек. 1948 г.). *Российская газета*. 1995. 5 апр.

56. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 4 нояб. 1950 г.) (с изм. от 13 мая 2004 г.) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 163. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/pdf/vancouver.pdf (дата обращения: 18.08.2021).

57. Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16 дек. 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/pdf/vancouver.pdf (дата обращения: 18.08.2021).

58. Ванкуверская декларация (принципов) по населенным пунктам (принята на Конференции ООН по населенным пунктам (Хабитат I) в Ванкувере (Канада) в 1976 г.). URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/pdf/vancouver.pdf (дата обращения: 18.08.2021).

59. Ременяк О. Імплементация міжнародно-правових стандартів місцевої демократії в процесі децентралізації місцевої влади в Україні. URL: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal/paper/2019/nov/19961/remenyak.pdf> (дата звернення: 18.08.2021).

60. Батанов О. В. Розвиток європейських стандартів муніципальної демократії // Україна та європейська інтеграція: публічно-правові аспекти: монографія / за заг. ред. В.Б. Авер'янова, С. Ф. Демченка. Преса України, 2010. 412 с.

61. Декларация о принципах местного самоуправления в государствах - участниках СНГ (Принята 29 окт. 1994 г.) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 1995. № 6. С. 85–89.

62. Стамбульская декларация по населенным пунктам (Принята на Конференции ООН по населенным пунктам (Хабитат II), Стамбул, Турция,

3–14 июня 1996 года). URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/habdecl.shtml (дата обращения: 18.08.2021).

63. Декларация о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии (Принята резолюцией S-25/2 специальной сессии Генеральной Ассамблеи от 9 июня 2001 г.). URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/habitatdec.shtml (дата обращения: 18.08.2021).

64. Новая программа развития городов (Принята Конференцией ООН по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат III) 17–20 окт. 2016 г., одобрена Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 23 дек. 2016 г.). URL: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646659-R.pdf> (дата обращения: 18.08.2021).

65. Европейская хартия городов (принята Постоянной конференцией местных и региональных органов власти Совета Европы 30 марта 1992 г.). URL: <http://www.zakonprost.ru/content/base/21053> (дата обращения: 24.08.2021).

66. Хартия «Города Европы на пути к устойчивому развитию» (Ольборгская хартия) (одобрена Европейской конференцией по устойчивому развитию больших и малых городов Европы 27 мая 1994 г.). URL: <http://masters.donntu.org/2004/feht/lebedev/library/aalborgchapter.htm> (дата обращения: 24.08.2021).

67. Рекомендация 139 (2003) Конгресса местных и региональных властей Совета Европы «О НПО и местной и региональной демократии» // Об участии граждан в общественной жизни на местном уровне. Обнинск: Институт муниципального управления (серия «Документы Совета Европы»), 2005. С. 26–27.

68. Рекомендация № Rec (2004) 13 Комитета министров Совета Европы «Об участии молодежи в общественной жизни на местном и региональном уровне» (Вместе с «Пересмотренной Европейской хартией об

участии молодежи в общественной жизни на местном и региональном уровне») (принята 17 нояб. 2004 г. на 904-м заседании представителей министров). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: http://dpi.kg/upload/file/EuropeanCharter_Cities.pdf (дата зверення: 24.08.2021).

69. Европейская хартия городов II «Манифест новой урбанистики» (принята Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы 29 мая 2008 г.). URL: http://dpi.kg/upload/file/EuropeanCharter_Cities.pdf (дата зверення: 24.08.2021).

70. Камардіна Ю.В. Муніципальна реформа в Україні та державах-членах Європейського Союзу в умовах європейської міждержавної інтеграції: порівняльно-правове дослідження: дис. ...к-та юрид. наук:12.00.02/ Київ, 2020. 266 с.

71. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади: [монографія] / М.О.Пухтинський, П.В.Ворона, О.В.Власенко та ін. / За заг. ред. П.В.Ворони. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. 280с.

72. Бойко Ю.В. Становлення та розвиток сучасних концепцій місцевого самоврядування в Україні та країнах-членах ЄС. Держава і право. 2010. Вип. 49. С. 185-191.

73. Андреева О. Неправительственные организации (определение понятия, сущность). *Власть*, 2009. № 10. С. 55-62.

74. Гриценко Е. В. Немецкие концепции о соотношении местного самоуправления и государства: история и современность. *Журнал российского права*. 2001. № 6. С. 137–138.

75. Проблеми розвитку публічного управління в Україні [Текст]: матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (6 – 7 квітня 2017 р., м. Львів) / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2017. 304 с.

76. Система державного управління Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії: досвід для України / уклад. П. І. Крайнік; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка. Київ: НАДУ, 2011. 48 с.

77. Конституция Японии 1947 г. // Хрестоматия по новейшей истории, Документы и материалы. Сост. М. С. Альперович и др.; Под ред. Б. Г. Гафурова и др. Москва: Соцэкгиз, 1961. Том 3. 1945-1961. 799 с.

78. Основи конституційного права Японії // Конституційне право зарубіжних країн: Навч. посібник / За заг. ред. В. О. Ріяки. Київ: Юрінком Інтер, 2006. С. 494-517.

79. Алексеев С. С. Собрание сочинений в 10 томах. Т. 3: Проблемы теории права: курс лекций. Москва: Статут, 2010. 781 с.

80. Козаченко А. І. Історія розвитку конституціоналізму в Україні: Навч. посібник. Полтава: “Астрыя”, 2020. 217 с.

81. Левчук М.Г. Взаємодія органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань в умовах децентралізації державно-управлінських послуг. Державне управління: теорія і практика. 2008. № 1 (7). URL: www.academy.gov.ua/ej7/doc_pdf/levchuk.pdf. (дата звернення: 20.07.2021).

82. Романенко, Є. Комунікативна взаємодія органів державної влади та громадськості: сутність та особливості її налагодження. Державне управління та місцеве самоврядування. 2014. Вип. 2 (21). С.190-201.

83. Болдирев С. В. Питання взаємодії громадських об'єднань з органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування в контексті конституційної модернізації: зб. наук. ст. за матеріалами наук.-практ. семінару, м. Харків, 14 жовтн. 2016 р. Харків, 2016. С. 11–16.

84. Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства: навч. посіб. / за наук. ред. д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна, д-ра іст. наук, проф. А. М. Михненко ; авт. кол.: Ю. П. Сурмін, А. М. Михненко, Т. П. Крушельницька та ін. Київ: НАДУ, 2011. 388 с.

85. Бабінова О. Взаємодія органів державного управління та місцевого самоврядування з громадськістю як предмет теоретичного аналізу. *Вісник НАДУ*. 2004. № 3. С. 345-353.