

ПОЛІТИЧНІ НАУКИ

УДК 323

ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ПРЕДСТАВНИЦТВО ІНТЕРЕСІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Бондаренко О.О.

Національний університет «Одеська юридична академія»

Акцентовано увагу на недостатньо дослідженій в українській політичній науці категорії функціонально-го представництва інтересів в місцевому самоврядуванні. Проаналізовано роль груп інтересів в умовах децентралізації влади, в забезпеченні розвитку місцевого самоврядування в Україні в сучасних умовах. Узагальнено сучасні теоретичні підходи до розгляду проблематики децентралізації а також ролі та місця місцевого самоврядування в системі місцевої влади, її відмінність від виконавчої влади та самоорганізації населення.

Ключові слова: групи інтересів, децентралізація, представництво інтересів, місцеве самоврядування, політичний вплив.

Постановка проблеми. Проблематика децентралізації висвітлюється в численних дослідженнях. У науковій літературі приділено увагу різним аспектам цього питання: визначенню сутності цього поняття, розгляду типів і форм децентралізації, досвіду зарубіжних країн, оцінюванню та визначенню перспектив децентралізації в Україні. Та основною проблемою статті є роль та місце функціонального представництва інтересів в умовах провадження децентралізації в Україні.

Що стосується представництва інтересів, то останні дослідження показують, що між державою і суспільством існує сфера організованих інтересів, що пов'язують громадянське суспільство з політичними інститутами. Групи інтересів – це неформальні спільноти громадян, що стабільно об'єднуються і зв'язуються певними ознаками: їх статусом, ролями, типом відносин, мотивацією і нормами діяльності. Інтерес є одним з основних факторів, що мотивують будь-який вид соціальної та політичної діяльності. Всі ці моменти є предметом дослідження теорії груп. Вивчення ролі груп інтересів в сучасному політичному процесі є важливою науковою проблемою, особливо в умовах проведення децентралізації процесу управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз теоретичних розробок дозволяє говорити про представництво інтересів в умовах децентралізації як про складне явище, яке включає політичну, адміністративну, економічну складові та пов'язане зі створенням можливості побудови більш ефективної моделі впровадження інтересів на всіх рівнях управління. Зважаючи на значне питання децентралізації в подальшому розвитку державотворчих процесів, наукові пошуки в цьому напрямку можна віднести до пріоритетів у теорії і практиці державного управління. До дослідників, які розглядали різні аспекти децентралізації, належать О. Козич, М. Коровець, К. Линьов, А. Матвієнко, В. Мельниченко, Н. Мельтюхова, О. Петренко та ін.

Тематика представництва інтересів слабо вивчена у вітчизняній науці. Серед публікацій вітчизняних вчених слід відзначити роботи

С. О. Телешуна, І. В. Рейтеровича, О. Сушко, В. Стоякіна, О. В. Лісничука та ін. У центрі уваги вчених перш за все промислово-фінансові, олігархічні групи, їх еволюція.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Сьогодні стоїть важливе завдання визначення та запровадження в Україні власної моделі децентралізації в управлінні, яка дозволить досягти значно більшого рівня ефективності публічного управління для забезпечення громадян необхідною кількістю та якістю соціальних і адміністративних послуг. У зв'язку з цим необхідно визначити не тільки зміст та форму децентралізації як умови розвитку місцевого самоврядування, а й роль груп інтересів, які є ключовими акторами в цій системі.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є визначення ролі груп інтересів в умовах децентралізації влади, в забезпеченні розвитку місцевого самоврядування в Україні в сучасних умовах. Для досягнення мети необхідно узагальнити сучасні теоретичні підходи до розгляду проблематики децентралізації а також ролі та місця місцевого самоврядування в системі місцевої влади, її відмінність від виконавчої влади та самоорганізації населення.

Виклад основного матеріалу. Ефективне управління, динамічний розвиток держав, регіонів та громад неможливо у довготривалому часі забезпечити без децентралізації державної влади і формування спроможного місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування є основною ознакою демократичного режиму (саме так стверджує Європейська хартія місцевого самоврядування) [1]:

– Всі країни Європи та більшість країн світу виділяють в системі органів публічної влади – органи місцевого самоврядування.

– Історично початок місцевого самоврядування пов'язують із наданням містам Магдебурзького права в середні віки.

– Місцеве самоврядування реально є результатом передачі частини публічної влади від суверена – народу, місцевим спільнотам людей, об'єднаних місцем проживання.

– Наявність органів публічної влади на найближчому для людей рівні робить владу більш ефективною та дешевшою для суспільства.

Централізація влади в значній мірі веде не тільки до прорахунків у розвитку усїєї території держави, але й не дає змоги уряду займатись стратегічними питаннями розвитку, оскільки його повсякденною роботою стає вирішення тисяч проблем по всій території держави.

З іншого боку, децентралізація можлива і доцільна лише у тому випадку, коли органи місцевого самоврядування є спроможними виконувати надані їм повноваження – організаційно, кадрово, фінансово, вони є прозорими та підзвітними громаді, а також коли держава має змогу ефективно здійснювати нагляд за законністю дій органів місцевого самоврядування та не допустити банкрутства громад через помилку виборців на виборах – обрання тих, хто не може управляти. Ефективна організація влади в громадах, районах та областях можлива, коли ця влада є збалансованою: органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування мають чітко розведені повноваження, є спроможними для реалізації цих повноважень, а у громадах є розвиненою самоорганізація громадян.

Частина 2 статті 19 Конституції України визначає: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [2]. Повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, способи їх діяльності регулюються лише законами. Актами виконавчої влади таке регулювання не припустимо. Звичайно на практиці це не завжди так, адже є низка громад, ресурси яких в межах території юрисдикції є недостатніми не тільки для виконання повноважень, а навіть для заробітної плати працівників ради. Але це проблема неререформованості адміністративно-територіального устрою держави та відсутності адекватної територіальної основи як для органів місцевого самоврядування, так і багатьох районних державних адміністрацій.

На кожному рівні адміністративно-територіального устрою – громаді, районі, області в Україні діють органи місцевого самоврядування – місцеві ради. У системі місцевих рад відсутня ієрархічна, адміністративна підпорядкованість. Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування може здійснюватися виключно на предмет законності, а не на предмет доцільності. Коли ж ми говоримо про відсутність ієрархічної підпорядкованості місцевих рад різних рівнів адміністративно-територіального устрою, ми маємо розуміти, що місцеві ради різних рівнів адміністративно-територіального устрою взаємодіють між собою як по праву, так і за власною ініціативою, реагуючи на вирішення потреб громадян.

Взаємодія органів місцевого самоврядування різних рівнів адміністративно-територіального устрою відбувається через ухвалення програм розвитку: районних чи обласних, які стосуються різних територій і відповідно рад громад певного району чи області, через міжбюджетні трансферти – коли з бюджету однієї ради передають-

ся кошти у іншу за надання мешканцям громади послуг у цій раді, через співробітництво територіальних громад. У системі органів виконавчої влади – районних та обласних державних адміністрацій, діє принцип підлеглиості.

Місцеві державні адміністрації відповідно до статті 119 Конституції України наділяються великою кількістю надзвичайно важливих для кожного громадянина повноважень – дотримання прав і свобод громадян, виконання державних та регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, забезпечення виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України.

На жаль, для цих конституційних повноважень закон не створив відповідних механізмів їх реалізації, натомість місцеві державні адміністрації так і не отримали достатньої самостійності у вирішенні поставлених перед ними завдань, з одного боку, залишаючись під пильним наглядом Президента/Уряду, а з іншого – відчуваючи постійний тиск та загрозу недовіри з боку відповідних місцевих рад та критику усіх щодо якості призначень на посади у місцеві державні адміністрації. У листопаді 2017 року законодавство остаточно врегулювало процедуру призначення голів місцевих державних адміністрацій. Формально голови місцевих державних адміністрацій є «продовженням» Уряду в територіях і ніби саме Уряд має визначати кандидатури на призначення, але остаточно призначення здійснюється Президентом, а тому за Законом, саме його воля тут є визначальною [3]. Стосовно нововведень, нардеп від фракції «Батьківщини» Олена Шкрум заявила наступне: «Президент Петро Порошенко у 2015 році обіцяв конкурсне призначення голів місцевих держадміністрацій, але тепер це скасовано. Цим законом передбачається вивести повністю з закону про держслужбу керівників місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників. Але найгірше... що вони знову можуть бути членами політичних партій, знову можуть балотуватися, поєднувати в собі виконавчу гілку влади і законодавчу, вони зможуть знову очолювати фракції влади в місцевих органах влади. Вони фактично знову будуть політиками. Робиться це з однією метою... – провести вибори під адмінресурсом за допомогою свого закритого призначення голів місцевих держадміністрацій» [4].

Існує проблема взаємовідносин голів місцевих державних адміністрацій та керівників територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади. Де-юре голови місцевих держадміністрацій відповідальні за всі проблеми, що є в області чи районі, мають координувати діяльність усіх органів виконавчої влади на території області та району. Де-факто ситуація зовсім інша. Значна частина керівників територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади вважає себе автономними від впливу місцевих державних адміністрацій.

Так само можна розглянути взаємовідносини між сільською, селищною, міською (міст районного значення) радою та районною державною адміністрацією. Формально прямих відносин чи прямої залежності тут немає. Але більшість сільських, селищних та почасти міських громад

не мають достатньо ресурсів та спроможності до надання послуг своїм мешканцям, ці послуги надаються закладами, управління якими та фінансування віднесено на районний рівень. Відтак стан справ тут досить сильно залежить від райдержадміністрації.

Особлива ситуація складається у взаємовідносинах об'єднаних територіальних громадах та райдержадміністраціях. Об'єднана територіальна громада в питаннях повноважень та власного бюджету стала повністю автономною від районного бюджету та повноважень райдержадміністрації. Тепер навпаки, не район передає частину коштів такій громаді, а громада передає на районний рівень частину субвенції на охорону здоров'я. А у декількох районах, де об'єднана територіальна громада об'єднала всі територіальні громади району, для районної ради та районної райдержадміністрації взагалі немає місця та ресурсів для існування.

Органи місцевого самоврядування віднесено Конституцією України до публічної влади, про «самоорганізацію населення» як орган влади у Конституції не йдеться. Орган місцевого самоврядування може приймати в межах власних повноважень рішення, обов'язкові до виконання усіма членами громади, незалежно погоджуються вони з ним чи ні. Рішення органу самоорганізації населення виконується учасниками самоорганізації на добровільній основі та не підлягає примусу до виконання. Проте тут варто зрозуміти, що оскільки самоорганізація населення є виключно самодіяльною ініціативою людей, вона може бути досить ефективною для задоволення не лише спільних інтересів тих осіб, які самоорганізувались, а і серйозною допомогою органам місцевого самоврядування. Саме тому Конституція України передбачила таку можливість застосування ініціативи самоорганізації людей за певними територіальними ознаками в інтересах як цієї групи людей, так і всієї громади: «сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна».

Висновки і пропозиції. Виходячи з викладеного матеріалу, можна зробити певні висно-

вки. Саме децентралізація політичної системи, яка сприяє зростанню числа груп, що використовують різні варіанти доступу до державного управління для досягнення власних інтересів є причиною, що спонукає людей об'єднуватися в групи заради тиску на уряд. Для досягнення своїх цілей групи інтересів застосовують найрізноманітніші методи. Це і надання консультаційних та експертних послуг уряду, і розгортання громадських кампаній, щоб переконати правлячу еліту в законності своїх вимог, для чого широко використовуються засоби масової комунікації. Це і погрози, і використання «потенціалу для шантажу», якщо ж вони не призводять до мети, то можуть використовуватися гроші, для того, щоб «купити згоду».

Політичні сили, що приходять в парламент чи у районну або обласну раду, відразу прагнуть поставити головами районних та обласних державних адміністрацій «свою» людину. Принцип квотування посад, що був застосований і в 2005 році, так само як однопартійний підхід до кадрових призначень у 2010 році, себе не виправдав. Голови місцевих держадміністрацій мають стати професійними управлінцями вищого рангу і мають призначатися на посаду із спеціального кадрового резерву, який буде формуватися за певними правилами на конкурсних засадах. Це має стати серйозним кроком до створення професійної, ефективної команди державних управлінців, які провадитимуть єдину державну політику незалежно від своїх інтересів, політичної кон'юнктури, виборів парламенту, формування Уряду, обрання Президента України.

Сьогодні місцеві державні адміністрації не є прикладом раціональної побудови системи влади в територіях. Їх подвійний статус – орган виконавчої (державної) влади загальної юрисдикції та виконавчий орган відповідно районної чи обласної ради не дає змоги покласти на них головну функцію, притаманну місцевим державним адміністраціям, а саме контроль над дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування.

Вивчення ролі груп інтересів у вітчизняному політичному процесі значною мірою дозволить удосконалювати взаємодію держави і суспільства в Україні.

Список літератури:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування: ратифіковано Законом від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР // Верховна Рада України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
2. Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.
3. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 15.11.2017 р. № 586-14 // Верховна Рада України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
4. Шумілін Олександр, Рада підтримала «ручне» призначення губернаторів – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2017/11/9/7161224/> – Назва з екрана.

Бондаренко О.А.

Национальный университет «Одесская юридическая академия»

ФУНКЦИОНАЛЬНОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО ИНТЕРЕСОВ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ

Аннотация

Акцентируется внимание на недостаточно исследованной в украинской политической науке категории функционального представительства интересов в местном самоуправлении. Проанализирована роль групп интересов в условиях децентрализации власти, в обеспечении развития местного самоуправления в Украине в современных условиях. Обобщены современные теоретические подходы к рассмотрению проблематики децентрализации а также роли и места местного самоуправления в системе местных властей, ее отличие от исполнительной власти и самоорганизации населения.

Ключевые слова: группы интересов, децентрализация, представительство интересов, местное самоуправление, политическое влияние.

Bondarenko O.O.

National University «Odessa Academy of Law»

FUNCTIONAL REPRESENTATION OF INTERESTS UNDER THE CONDITIONS OF THE DECENTRALIZATION OF POWER

Summary

The emphasis is placed on the category of the functional representation of interests in local self-government that is not sufficiently studied in Ukrainian political science. The role of interest groups in conditions of decentralization of power, in ensuring the development of local self-government in Ukraine in modern conditions is analyzed. The modern theoretical approaches to the consideration of the problems of decentralization as well as the role and place of local self-government in the system of local authorities, its difference from the executive power and self-organization of the population are generalized.

Keywords: interest groups, decentralization, interests representation, local self-government, political influence.