



KAPITEL 5 / CHAPTER 5 ⁵

PROSPECTS FOR IMPROVING POLITICAL INTERACTION BETWEEN CENTRAL AND LOCAL GOVERNMENT BODIES IN MODERN UKRAINE

DOI: 10.30890/2709-2313.2022-14-03-007

Вступ

Особливістю сучасних демократичних країн є розподіл кожної з гілок влади на законодавчу, виконавчу та судову, що дозволяє досягти додержання демократичних прав та свобод і виключити можливість зловживання владою в цілому.

Систему органів державної влади в Україні прийнято розділяти по вертикалі – на центральні та місцеві. Ми вважаємо, що особливістю структури сучасної української влади має стати створення ефективних механізмів взаємодії між ними.

Порядок організації та діяльності органів виконавчої влади в Україні визначається основними нормативними документами, зокрема, розділом VI Конституції України та законами «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеві державні адміністрації», «Про державну службу» тощо.

На наш погляд, першочерговим завданням на сучасному етапі державотворення має стати поліпшення процесу політичної взаємодії між центральними та місцевими органами державної влади.

За останні кілька років суттєвих змін зазнала реформа в системі органів виконавчої влади. Проте багато хто з видатних вчених у своїх працях вже приділили увагу досліджуваній тематиці. Однак, на нашу думку, для більш детального аналізу даної проблематики необхідно зосередитися на проведених дослідженнях виходячи з об'єктивного існуючого стану. Таким чином, ми пропонуємо більш детально дослідити функціональне обстеження, яке дає можливість провести внутрішню оцінку. Адже, перш за все, держава має досягти рівноваги між центральними та місцевими органами влади, а одним із завдань сучасної політичної науки має стати розробка плану дій щодо врегулювання їх відносин.

Ми вважаємо, що основною складовою процесу прийняття рішень в центральній політичній системі є виконавча влада, яка бере участь у формуванні і проведенні державної політики у різноманітних сферах державного життя та має діяти на принципах законності та пріоритетності громадських інтересів.

Хочемо навести один із прикладів: як показала практика, останнім часом громадськість не завжди зацікавлена в політичному житті країни, про це свідчить явка виборців у 2020 році. Результати досліджень чітко засвідчують про безпрецедентно низький рівень довіри громадян до інститутів державної влади,

⁵*Authors: Tsurkanova Iryna Olexsandrivna*



внаслідок чого в українському суспільстві спостерігається процес «неучасті», який сформувався в останні роки.

Що ж стосується низької явки виборців, то ми вважаємо, що це було пов'язано з пандемією COVID-19, яка припала саме на період виборчого процесу, а також політичною байдужістю громадян через низький рейтинг довіри населення інститутам влади на рівні держави. Про це свідчать проведені соціологічні опитування по всій країні.

Особливе місце при здійсненні принципу розподілу влади у державі займає положення про необхідність взаємозалежності та взаємодії її різних гілок. Принцип розподілу влади при організації державотворення є необхідною передумовою реалізації ідей верховенства права, здійснення принципів загальної законності, забезпечення прав та свобод людини і громадянина.

Проблематика створення оптимальної моделі організації державної влади є однією з найбільш важливих у процесі конституційного розвитку та побудови розвиненої демократії, оскільки від ефективності функціонування структури державної влади у значній мірі залежать перспективи розвитку держави і суспільства в цілому. Однією із загальноприйнятих особливостей становлення сучасної демократичної держави є пошук механізмів підвищення ефективності влади, насамперед, через побудову оптимального балансу централізації і децентралізації влади. За роки незалежності України було закладено конституційно-правові, законодавчі, організаційні, матеріально-фінансові основи, у тому числі, місцевого самоврядування, як самостійної складової конституційного ладу.

Саме тому ми пропонуємо розглянути вплив та значення місцевих державних адміністрацій (МДА), які представляють виконавчу владу в областях і районах та місцеві органи влади, а ефективність їх діяльності, на нашу думку, повинна оцінюватися з точки зору ступеня досягнення реальної та соціально-корисної конкретної управлінської мети з урахуванням обставин зовнішнього та внутрішнього характеру. Відповідно до ст.1. ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» № 2592-VI від 07.10.2010 - місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади [1].

Тому, вперше у контексті оптимізації структури вітчизняної виконавчої влади нами пропонується метод аналізу складових елементів політичної системи сучасної України SWOT-аналіз. Він дозволить визначити сильні і слабкі сторони регіону і країни в цілому. Цей метод, що запропонував у 1963 році професор К. Ендрюс з Гарварду, тоді був застосований для аналізу проблем менеджменту, а також структуризації та оцінювання інформації під назвою SWOT-аналіз. Назва методу складена із початкових літер об'єктів стратегічного аналізу: S – Strength (сильні сторони), W – Weakness (слабкі сторони), O – Opportunities (можливості), T – Threats (загрози). Цей метод включає в себе визначення мети проекту та



виявлення внутрішніх і зовнішніх факторів, що сприяють її досягненню або ускладнюють його виконання [2, с.93].

SWOT-аналіз широко використовується у міжнародному менеджменту, однак, ми запропонували застосувати його в контексті політичної науки для аналізу проблем та вдосконалення перспектив взаємовідносин між центральними органами виконавчої влади (ЦОВВ) та МДА з метою оптимізації їх діяльності. Для цього основними напрямками визначення SWOT-аналізу повинна стати характеристика регіону, яка включає в себе: потенційні внутрішні переваги (конкурентні), потенційні внутрішні недоліки (обмеження щодо регіонального розвитку), стан оточуючого природного середовища, природно-ресурсний, економічний, науково-технічний потенціал, розвиток інфраструктури тощо.

«SWOT-аналіз де-факто є діагнозом стартових умов для впровадження стратегічного планування, оскільки містить визначення сильних та слабких сторін, а також можливостей та загроз для об'єкта стратегічного планування» [3, с.18].

Після детального ознайомлення зі SWOT-аналізом ми склали зведену таблицю сильних та слабких сторін, можливостей та припустимих загроз стосовно проведення аналізу діяльності ЦОВВ та МДА новим методом (таблиця 1).

Що стосується *сильних сторін*, то до них ми віднесли проведення спільних засідань та обговорень важливих питань, які повинні вирішуватися швидко, а також сприяти порозумінню між органами влади на місцевому рівні. Так, наприклад, сюди можна віднести: співпрацю районних рад та райдержадміністрацій, яка передбачає спільне проведення засідань, єдиних днів інформування, щотижневих нарад-семінарів виконавчих апаратів райрад та райдержадміністрацій разом із сільськими, селищними головами, де розглядаються актуальні питання сьогодення. Все це дає можливість скоординувати роботу двох гілок влади на місцях та оперативно приймати рішення, від яких залежить розвиток регіону.

Щодо *можливостей* то, по-перше, необхідно реформувати виконавчу гілку влади шляхом вдосконалення чинного законодавства та збільшити повноваження місцевих органів виконавчої влади, що в результаті, сприятиме розвитку регіонів; по-друге, ми підкреслювали важливість публічності влади, широкого залучення громадян до політичного життя свого регіону, в тому числі у виконавчій сфері, що сприятиме усуненню закритості влади.

Таким чином, застосування SWOT-аналізу дало можливість побачити чітку картину роботи, систематизувати проблемні ситуації, краще усвідомлювати структуру ресурсів, приймати виважені рішення, удосконалювати діяльність органів влади, враховуючи пріоритетність того чи іншого чинника при розробці стратегії подальшому розвитку «е-влади».



Таблиця 1 - SWOT-аналіз взаємодії центральних та місцевих рівнів влади

<p>Сильні сторони:</p> <ul style="list-style-type: none"> - чітко виписані правила взаємодії, що регламентовані Конституцією України; - обґрунтоване законодавство; - систематичні проведення спільних засідань для оперативного вирішення проблем місцевого рівня; - здійснення контролю за діяльністю місцевих органів виконавчої влади; - впровадження програмного забезпечення, мережі послуг і передових технологій, створених в рамках структури «е-влада»*. 	<p>Слабкі сторони:</p> <ul style="list-style-type: none"> - інфляція; - соціально-політична нестабільність; - дублювання повноважень; - корупція; - відсутність реально діючих механізмів громадського контролю; - недосконала організація публічної влади на регіональному рівні тощо.
<p>Можливості:</p> <ul style="list-style-type: none"> - вдосконалення законодавства; - підвищення якості та ефективності регіонального управління; - скорочення витрат на утримання державного апарату; - залучення громадян та громадських організацій для підвищення ефективності та покращення взаємодії як на місцевому, так і на загальнодержавному рівні; - приваблива і плідна середовище для ділової діяльності та іноземних інвестицій. 	<p>Загрози:</p> <ul style="list-style-type: none"> - постійні зміни законодавства, що призводять не до оптимізації, а до плутанини, дублювання повноважень і конфліктів; - неефективність попередніх спроб реформування виконавчої гілки влади, що свідчить про неготовність до кардинальних змін.

* В нашому дослідженні, ми пропонуємо використовувати концепцію нового способу організації, здійснення і розвитку, а також трансформації та вдосконалення ефективності діяльності органів влади та громадян з метою більш тісного зв'язку, такого як «електронна влада», далі «е-влада».

До *слабких сторін* можна віднести багато факторів, але найголовнішим, на наш погляд, є відсутність реально діючих механізмів громадського контролю.

Щодо стосується *загроз* процесу реформування виконавчої влади, то це, в першу чергу, постійні зміни законодавства, які призводять не до бажаної оптимізації, а до плутанини, дублювання повноважень і конфліктів.

Вітчизняна дослідниця О. Перфілова зазначила, що матриця SWOT будується в двох векторах: стан зовнішнього та внутрішнього середовища, кожен



з яких, своєю чергою, розбивається на інші рівні – можливості і загрози, які були виявлені у зовнішньому середовищі, сила і слабкість потенціалу, в нашому випадку – критерії органів влади. На перетинах окремих складових груп факторів формуються чотири поля (квадранти). Для них характерні певні стратегічні вказівки, які формулюються на основі взаємозв'язків окремих елементів SWOT і які необхідно враховувати під час розроблення стратегії відповідного типу [163, с. 80].

Кожне поле цієї матриці має певні позначення, такі як:

- поле СіМ – поєднання сильних сторін і можливостей;
- поле СлМ – поєднання слабких сторін і можливостей;
- поле СіЗ – поєднання сильних сторін і загроз;
- поле СлЗ – поєднання слабких сторін і загроз (таблиця 2) [4, с. 81].

Таблиця 2 - Матриця SWOT-аналізу

	Можливості	Загрози
Сильні сторони	Поле „СіМ”	Поле „СіЗ”
Слабкі сторони	Поле „СлМ”	Поле „СлЗ”

Якщо взяти за основу матрицю SWOT-аналізу, то ми побачимо, що вона більш точно виявляє переваги та недоліки ЦОВВ та МДА. Аналіз діяльності органів виконавчої влади дозволить нам обрати оптимальний шлях розвитку, уникнути загроз і максимально ефективно використовувати наявні в розпорядженні ресурси. Крім цього, результати аналізу і прийняті на його підставі рішення повинні фіксуватися, тому що накопичений досвід є основою управлінської діяльності.

Як показує практика, на сьогоднішній день, ключову роль грають саме вчасні та правильні стратегічні рішення. Характерною особливістю сучасного розвитку світу є становлення інформаційних технологій.

За допомогою таблиці 3 ми можемо визначити реальний стан та зробити розрахунки, щоб уникнути небезпек і максимально ефективно використовувати наявні в арсеналі ресурси. Ми вважаємо, що це дозволить проаналізувати та вибрати оптимальний шлях формування ЦОВВ і МДА.

Підсумовуючи вищевикладене зазначимо, що застосування ПЦМ (програмно-цільового методу) сприятиме оптимізації діяльності ЦОВВ та МДА, як за рахунок здійснення комплексної оцінки внутрішнього потенціалу регіону, підтримці розвитку підприємництва та підвищенню зайнятості населення, удосконаленню міжбюджетних відносин та зростанню надходжень до місцевих бюджетів, так і через встановлення громадського контролю за діяльністю центральних та місцевих органів влади, їх підзвітності громаді тощо. У свою чергу, SWOT-аналіз дозволив виявити сильні та слабкі сторони діяльності органів виконавчої влади, а також проаналізувати можливості і загрози, що дає



Таблиця 3 - Статистична оцінка сильних і слабких сторін, можливостей та загроз

Сильні сторони	Вага	Оцінка	Ранг	Можливість	Вага	Оцінка	Ранг
1.	Z_1^s	N_1^s	$F_1 = \frac{Z_1^s N_1^s}{\sum Z_1^s N_1^s}$	1.	Z_1^0	N_1^0	$V_1 = \frac{Z_1^0 N_1^0}{\sum Z_1^0 N_1^0}$
2.	Z_2^s	N_2^s	$F_1 = \frac{Z_2^s N_2^s}{\sum Z_2^s N_2^s}$	2.	Z_2^0	N_2^0	$V_1 = \frac{Z_2^0 N_2^0}{\sum Z_2^0 N_2^0}$
...				...			
Слабкі сторони	Вага	Оцінка	Ранг	Загрози	Вага	Оцінка	Ранг
1.	Z_1^w	N_1^w	$G_1 = \frac{Z_1^w N_1^w}{\sum Z_1^w N_1^w}$	1.	Z_1^t	N_1^t	$U_1 = \frac{Z_1^t N_1^t}{\sum Z_1^t N_1^t}$
2.	Z_2^w	N_2^w	$G_1 = \frac{Z_2^w N_2^w}{\sum Z_2^w N_2^w}$	2.	Z_2^t	N_2^t	$U_1 = \frac{Z_2^t N_2^t}{\sum Z_2^t N_2^t}$
...				...			

Примітка: $\sum_i F = 1$, $\sum_i G = 1$, $\sum_i V = 1$, $\sum_i U = 1$

змогу комплексно підійти до питання ролі ЦОВВ та МДА у політичній системі України та шляхів оптимізації діяльності вітчизняних виконавчих органів влади.

На сучасному етапі розвитку в світовій практиці значного поширення набуває концепція «Громадянського суспільства». Відповідно до неї особливе місце в системі державної політичної влади належить персонально людині, тобто громадським організаціям, які представляють інтереси громадян.

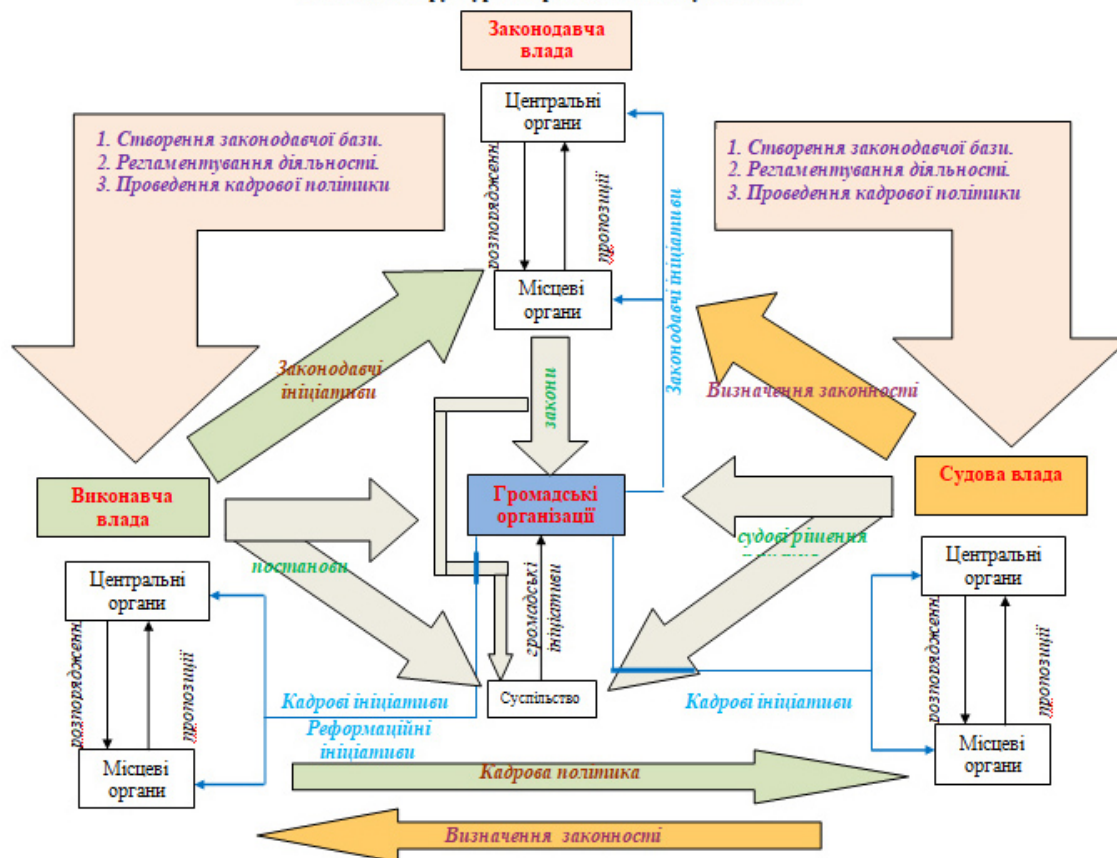
Структурна організація інститутів влади в Україні представлена виконавчою (Кабінет міністрів і місцеві державні адміністрації), законодавчою (Верховна Рада та місцеві ради) та судовою гілками влади (Верховний Суд і місцеві суди), що представлена у схемі нижче.

В даному випадку між центральними та місцевими суб'єктами встановлено двосторонній зв'язок, який обумовлений законодавчою базою. Що стосується суб'єктів громадянського суспільства, то до них відносяться громадські організації, які й покликані представляти інтереси простих громадян. Вплив з боку законодавчої влади полягає в ухваленні нормативних актів (регламентують діяльність всього суспільства), виконавчої влади – прийняття постанов (надання регламентації в діяльності суспільства в цілому), судової - визначення законності діяльності всіх членів суспільства.

Що стосується взаємодії між різними інститутами влади, то для спрощення схеми автором було прийнято припущення про те, що взаємодія між ними здійснюється централізовано (тобто центральні органи однієї з гілок влади впливають на центральні органи іншої, а ті в свою чергу, спускаючись по



Схема реалізації політичної взаємодії між центральними та місцевими рівнями різних гілок влади в сучасній Україні при взаємодії зі структурами громадянського суспільства



вертикалі всередині одного інституту влади вниз - встановлюють правила для місцевих органів влади).

Таким чином вплив законодавчої влади полягає в наступному: для виконавчої та судової влади – створення законодавчої бази; регламентування діяльності; проведення кадрової політики. Вплив судової влади полягає у визначення законності в діяльності виконавчої та законодавчої гілок влади на всіх рівнях. Виконавча влада визначає кадрову політику, що проводиться в її структурах, для законодавчої влади – вона виступає ініціатором реформаційних перетворень, які здійснюються законодавчою владою. Також, на наш погляд, необхідно відзначити, що реальний процес взаємодії між рівнями різних інститутів влади набагато складніше, оскільки існує досить розгалужена система взаємовідносин, які стихійно виникають і можуть носити одноразовий характер.



Висновок

Обрані методи дослідження дозволили не тільки розкрити сутність виконавчих органів влади, їх місце і роль в політичній системі сучасної України, але й виявити проблеми та перспективи в їх функціонуванні та запропонувати ефективні механізми вдосконалення їх діяльності. Зокрема за результатами комплексного визначення «сильних» і «слабких» сторін системи державної влади в Україні розроблений комплексний план основних заходів для вдосконалення взаємодії між різними складовими політичної системи, зокрема, повноважень між центральними та місцевими рівнями влади.

Таким чином, використаний нами SWOT-аналіз дозволив виявити сильні та слабкі сторони діяльності органів виконавчої влади, а також проаналізувати можливості і загрози, що дає змогу комплексно підійти до питання ролі центральних та місцевих органів влади у політичній системі України та шляхів оптимізації їх діяльності.