

Федоренко
Володимир Володимирович

Чинники політичної консолідації місцевих громад в Україні: внутрішні та зовнішні детермінанти

УДК 329(477)Політичні інститути та процеси
DOI <https://doi.org/10.24195/2414-9616-2018-2-72-76>

Федоренко Володимир Володимирович
аспірант кафедри політології
Дніпровського національного
університету імені Олеся Гончара
пр. Гагаріна, 72, м. Дніпро, Україна

У статті розглядається співвідношення внутрішніх і зовнішніх чинників політичної консолідації місцевих громад в Україні. Вивчаються ключові виклики та перспективи консолідації місцевих громад в умовах децентралізації. Оцінюється спроможність суспільства забезпечити політичну консолідацію. Мета статті полягає у встановленні впливу зовнішніх та внутрішніх детермінант політичної консолідації місцевих громад в Україні. Розглядаються ознаки цілісності місцевих громад та наявності основних компонентів політичного співіснування і розвитку. Встановлюється потенціал політичної консолідації як конститутивної умови існування територіального об'єднання на самоврядних засадах. Аналізується значення рівня соціальної згуртованості як чинника внутрішньої детермінації процесів політичної консолідації. Визначаються детермінації політичної консолідації як результату дій агрегованих інтересів соціальних груп. З'ясовуються прояви соціального виміру політичної консолідації в Україні. Встановлюються шляхи забезпечення конституювання політичних механізмів узгодження та ухвалення рішень місцевих громад. Визначаються способи легітимації та дотримання внутрішнього порядку денного протягом тривалого періоду. Надається увага підходам і досвіду зарубіжних країн як чинників політичної консолідації місцевих громад в Україні. Встановлюються розбіжності між місцевими імпульсами управління, та тими, які надходять із політичного центру країни. Розглядається осмислення досвіду політичної консолідації в експертній. Виокремлюється специфіка децентралізації як чинник самостійного обрання місцевими громадами своєї власної моделі консолідації. Визначаються ознаки свідомого політичного вибору місцевої громади, який здійснений на засадах політичної консолідації. Оцінюється здатність громад відігравати певну роль у взаємодії між центральною і регіональною владою. Аналізується вплив рівня трансформації всієї країни на можливість внутрішньої консолідації. Визначаються способи проникнення й конституювання принципів демократичного врядування і представництва на національному рівні. Надається увага оптимальним умовам функціонування локальної політики з огляду на процеси демократизації та європейської інтеграції. Оцінюється значення політичної консолідації місцевих громад у контексті загальнонаціональної політичної інтеграції.

Ключові слова: локальні політичні актори, політична консолідація, політична інтеграція, соціальна згуртованість, місцева громада, політична конкуренція.

Вступ. Розгортання процесу децентралізації місцевого самоврядування та регіонального управління в сучасній Україні спричиняє масштабні зміни у системі взаємодій суспільства і політико-адміністративних інститутів. Утворення дієздатних об'єднаних територіальних громад створює можливість не лише для соціально-економічної модернізації, але й для виникнення й розвитку реформ політичного представництва, які раніше були лише у зародковому стані або мали формальний характер. Поява місцевих громад як самостійних та самодостатніх політичних одиниць у структурі державного устрою сучасної України розкриває важливі перспективи та висуває значну низку викликів. До перспектив належить перетворення громад на спільноти, які можуть взаємодіяти з подібними утвореннями не лише на регіональному, національному, але й на міжнародному рівні. До викликів належить спроможність місцевих громад ухвалювати консенсусні рішення, спрямовані на забезпечення сталого розвитку та формування місцевої громадсько-політичної інфраструктури у контексті формування локальної політики. В Україні є розбіжність між чинниками консолідації місцевих громад та їх детермінанти,

які пов'язані із впливом зовнішніх обставин (державного устрою, специфіки взаємодії між центром і регіонами, загальнонаціональною політичною ситуацією) та внутрішніми (спроможністю місцевих громад ухвалювати рішення та повнотою представництва населення місцевої громади, здатністю реагувати на кризові ситуації та розв'язувати внутрішні конфлікти). Політична консолідація в сучасних дослідженнях розглядається не лише як локальне явище, але й як вагомий чинник політичної інтеграції українського суспільства у період після Євромайдану. Також є потреба у визначенні перспектив політичної консолідації сучасної України, як у локальному, так і міжнародному вимірах.

Особливості формування умов для політичної консолідації місцевих громад вивчала низка зарубіжних науковців. Зокрема, Дж. Александр [4], С. Кларк та В. Тішо [5], Л. Даймонд [6], Р. Кітчин [7], С. Ледаф [8], Дж. Манк та Дж. Веркулен [9], М. Уркіла та Дж. Шелтон [10], Л. Вела, Е. Бокчіолезі, Г. Ломбарді, Р. Уркхарт [11]. Ними розглянуті джерела демократичної консолідації, процеси ухвалення політичних рішень на місцевому рівні, чинники консолідації демократії, урбаністичні засади розвитку місцевої політичної громади,

питання політичної довіри, залучення громадян до оцінки перспектив місцевих громад та багато інших аспектів. Водночас наявна потреба комплексного оцінювання внутрішньої і зовнішньої детермінації політичної консолідації на місцевому рівні.

Методи дослідження. Для вирішення важливих проблем за напрямом статті використовуються низка методів, притаманних для політичної науки. Зокрема, структурно-функціональний метод дав змогу виокремити суб'єктів, що визначають специфіку консолідації місцевих громад та встановити спосіб взаємодії із зовнішнім місцевим політичним середовищем в умовах динамічної взаємодії. З огляду на парадигму системного підходу, консолідація місцевих громад розглядається як динамічна система, яка здатна підтримувати власний сталий розвиток. Порівняльний метод дав змогу врахувати специфічні політичні процеси, характерні для зовнішніх та внутрішніх чинників політичної консолідації місцевих громад.

Мета і завдання. Мета статті полягає у встановленні впливу зовнішніх та внутрішніх детермінант політичної консолідації місцевих громад в Україні. Завданням статті є визначення попередніх вимог оптимальної стратегії політичної консолідації для місцевих громад на основі вітчизняного та зарубіжного досвіду.

Результати. Процеси політичної консолідації виступають базовим рівнем демократичних перетворень політичної системи в умовах сучасної України, ці питання актуалізуються у контексті процесів націотворення, політичної інтеграції та забезпечення спроможності політичних інститутів. Здатність суспільства забезпечити політичну консолідацію є однією з провідних ознак його цілісності та наявності основних компонентів політичного співіснування і розвитку, на рівні місцевих громад політична консолідація має значення конститутивної умови існування територіального об'єднання на самоврядних засадах. Як зауважують сучасні вчені, зокрема О. Оржель, «основою соціального згуртування є взаємодія в межах однієї соціальної групи та між різними групами; між елітами та широким загалом, між політикумом та електоратом, громадянським суспільством тощо» [1, с. 32]. Вказане свідчить про велике значення консолідації у контексті процесів макрополітичного рівня.

Концепт соціального згуртування, який є однією з передумов політичної консолідації, активно розглядається вітчизняними вченими. Однак в сучасній Україні, на нашу думку, доречніше розглядати політичну консолідацію як передумову соціальної інтеграції. Соціальна структура сучасної України є досить фрагментованою, лише набуває сталих форм. На цій основі політична консолідація місцевих громад є чинником підвищення дієвості інститутів управління. Але, передусім, вона є чинником процесів забезпечення самоорганізації вря-

дування локальних спільнот на основі власного порядку денного та внутрішніх інтересів і потреб. Як вважає О. Оржель, «соціальне згуртування в контексті завдань консолідації українського суспільства можна тлумачити як зближення у процесі взаємодії різних представників українського соціуму (громадян, об'єднань громадян, територіальних громад, соціальних груп, об'єднаних за професійними, релігійними, політичними, етнічними та іншими ознаками), посилення їхньої спроможності до суспільно значущих дій та акцій, до мобілізації та досягнення спільних цілей, утвердження спільних цінностей, захисту себе або інших представників спільноти» [1]. Таким чином, принципове значення політичної консолідації на місцевому рівні дає відповідь на питання про існування політичної нації як такої та її життєздатності у майбутньому.

Відображення рівня соціальної згуртованості у процесах консолідації потребує подальшого вивчення. Однак політична консолідація може виступати не лише результатом агрегованих інтересів соціальних груп. Тому в Україні не відображений соціетальний вимір політичної консолідації. Він, імовірно, буде забезпечуватися на основі конституювання політичних механізмів узгодження та ухвалення прийнятих рішень, їх легітимації та дотримання протягом тривалого періоду. Крім внутрішнього порядку денного, який спонукає до політичної консолідації місцевих громад, консолідація має бути забезпеченою й низкою зовнішніх чинників. Вони мають різний зміст залежно від досвіду державного будівництва та політичного розвитку різних країн світу. О. Оржель вважає: «Внаслідок соціального згуртування твориться соціальний капітал та інфраструктура для соціальної взаємодії: постає громадянське суспільство, з'являються мережі, платформи, форуми, засновуються рухи, фонди, програми» [1]. Отже, консолідація місцевих громад є базовою передумовою їх інфраструктурного зростання у сенсі ускладнення й модернізації громадської участі та залучення громадян.

Зовнішні чинники політичної консолідації місцевих громад в Україні формуються, передусім, у межах національного законодавства, яке відображає задум загальнонаціональних еліт щодо устрою конкретних держав на місцевому рівні. На цій основі місцеві громади у прагненнях своєї внутрішньополітичної консолідації нерідко перебувають в умовах, які зобов'язують їх не лише консолідуватися, але й коригувати свою діяльність із діями інших територіальних самоврядних спільнот. На думку О. Попової, «консолідація громад шляхом міжмуніципального співробітництва проводиться добровільно зі стимулами, а також з елементами примусу. Обов'язковість міжмуніципального співробітництва має місце у Фінляндії, Угорщині, Великій Британії» [2]. Отже, внутрішньополітична консолідація громад є вагомою передумо-

мовою зовнішньої співпраці з такими громадами. Спроможність місцевих громад є вимогою до їх повноцінної та ефективної ролі, виконання їх ролі у загальній будові політичного управління країною.

Регламентация та обов'язковість політичної консолідації місцевих громад визначається стратегічними напрямками розвитку конкретних держав та тенденціями міжнародної інтеграції. Спроможність місцевих громад є однією базових передумов політики субсидіарності ЄС, менеджменту проектами, цілеспрямованого забезпечення розвитку територій та вирівнювання їх спроможності. О. Попова вважає: «В Угорщині законом стимулюється створення спільних муніципальних офісів, один офіс має покривати, принаймні, сім громад. У Нідерландах міжмуніципальне співробітництво передуює об'єднанню. Якщо ж процес об'єднання заходить у глухий кут, то з 2013 р. регіональний орган влади може ініціювати формалізацію об'єднання муніципалітетів» [2].

Перетворення місцевих громад України на спроможні самоврядні територіальні об'єднання передбачається в межах програм уряду, розрахованих на довготерміновий розвиток. Політична консолідація місцевих громад у цьому контексті передбачає формування, передусім, дієвої політичної інфраструктури, спроможної відповідати завданням щодо реалізації урядових програм, зокрема щодо розбудови інфраструктури й забезпечення сталого розвитку. В умовах загальної демократизації в Україні політична консолідація місцевих громад може проходити на засадах захисту прав людини і громадянина та реалізації усіх політичних позицій у рамках обговорень. О. Попова слушно зазначає: «Кабмін може визнати ОТГ спроможною у разі, якщо кількість її населення становить не менш як половину тієї кількості населення громад, які мали би увійти до її складу відповідно до перспективного плану формування територій громад. У подальшому за механізмом приєднання громад територія ОТГ нарощуватиметься і буде доведена до запланованих меж» [2].

Реалізація адміністративно-територіальної реформи також передбачає вплив на процеси політичної консолідації місцевих громад. Однак концепція адміністративно-територіального поділу України ще проходить свою апробацію. Водночас формування об'єднаних територіальних громад покликане сформувати територіальні самоврядні колективи шляхом знизу до гори. При цьому значення обласних центрів політико-адміністративного управління зберігається. Також зберігається значення міст обласного підпорядкування. У цих населених пунктах політична консолідація набуває характеру гострої конкурентної боротьби через розвиненість політичної інфраструктури, наявність підготовлених кадрів та значні фінансові ресурси. У цій ситуації політична консолідація міс-

цевих громад можлива за умови усвідомлення значення територіальними спільнотами свого місця не лише у політичній структурі всієї держави, але й соціально-економічному розподілі праці на регіональному та національному рівнях.

Політична консолідація місцевих громад в Україні спирається не лише на імпульси управління, які надходять із центру, а також на підходи і досвід зарубіжних країн. Осмислення цього досвіду в експертній спільноті активно триває в Україні на різних рівнях. Водночас специфікою децентралізації є те, що місцеві громади можуть самостійно обрати свою власну модель і це буде ознакою їх свідомого політичного вибору, здійсненого на засадах політичної консолідації. Таким чином, внутрішня політична консолідація місцевих громад є не лише чинником їх зростання, але й визначенням моделі розвитку на тривалий період. С. Сидоренко зауважує: «Після реформи в Латвії залишилися 118 громад, тобто об'єднання відбулося в пропорції приблизно 1 до 5. А ще під час реформи були ліквідовані райони та прирівняні до районів міста – в них просто зникла потреба, їх повноваження перейшли «вниз», до громад» [3].

Важливим зовнішнім чинником політичної консолідації місцевих громад є прагнення центральних та регіональних установ передавати якомога більшу кількість повноважень на локальний рівень. У рамках процесів деконцентрації в цьому контексті місцеві громади мають проявити певну політичну консолідованість для того, щоб обрати для себе ту кількість повноважень, які вони спроможні реалізувати на основі своєї ресурсної бази. Отже, політична консолідація є чинником суб'єктності місцевих громад у процесі реформування адміністративно-територіального поділу та децентралізації. Аналізуючи зарубіжний досвід, С. Сидоренко зазначає: «Естонія тривалий час «проштовхувала» добровільне об'єднання громад. Та за 18 років (з 1996 по 2014) кількість муніципалітетів скоротилася лише на 16%, з 254 до 213. Та нещодавно там зважилися на добровільно-примусову реформу. Як підсумок, за рік кількість громад скоротилася до 79. Райони тут також ліквідують – вже наступного року. Більшість їх функцій перейде «вниз», і лише окремі послуги (передусім, пов'язані з охороною здоров'я) керуватимуться на рівні держави» [3]. Зменшення кількості муніципальних утворень є загальною тенденцією реформування адміністративно-територіального устрою багатьох країн, у цьому контексті відповідно як до національних пріоритетів, так і згідно із загальноєвропейськими і світовими тенденціями.

Політична консолідація місцевих громад у цьому процесі є вирішальною для збереження самої громади як такої, що передбачає певний рівень її ініціативності та здатності до активних дій

із відстоювання своїх прав і представництва інтересів. Як свідчить зарубіжний досвід, імперативність зменшення муніципальних утворень істотно обмежується проактивною позицією консолідованих місцевих громад. Згідно з С. Сидоренком, найрадикальніше зменшення кількості муніципалітетів відбулося в Греції: «Після кризи, що розпочалася у 2008–2009 рр., ця держава відчувала гостру потребу в економії коштів... На першому етапі реформи, у 1999 р., кількість муніципалітетів скоротилася вп'ятеро, з 5 825 до 1 033. Другий етап продовжив скорочення: кількість муніципалітетів зменшилася з 1 033 до 325, а регіонів – з 50 до 13. Деякі функції, що раніше здійснювалися на регіональному рівні, були передані укрупненим муніципалітетам» [3]. Таким чином, формування оптимальної конфігурації місцевих громад, із точки зору політичної активності її населення впливає на довгострокові плани їх розвитку.

Також рівень політичної консолідації визначає можливість і здатність громад відігравати певну роль у взаємодії між центральною і регіональною владою. Водночас можливість внутрішньої консолідації визначається рівнем трансформації всієї країни і темпами проникнення та конституювання принципів демократичного врядування й представництва на рівні всієї країни. Процес створення об'єднаних територіальних громад у рамках децентралізації в Україні показав, що прагнення до політичної консолідації не є однаковим для всіх територіальних утворень. У зв'язку з цим, українське суспільство потребує загальної типової дорожньої карти політичної консолідації, яка має бути запропонована громадам як шлях до розбудови інфраструктури та взаємовигідної співпраці на місцевому рівні.

Висновки. Політична консолідація місцевих громад в умовах децентралізації лише розпочалася. Внутрішніми чинниками, які спонукають до неї, є потреби місцевих громад у побудові власної системи «Good-Governance», яка може відповідати на запити перехідного періоду. Також важливим внутрішнім викликом для політичної консолідації є формування локальної політики у значенні «Politics». Це передбачає появу значної кількості публічних політичних суб'єктів місцевого рівня, чого раніше не спостерігалось. Бажаною вимогою щодо консолідації місцевих громад є формування системи політичної конкуренції, яка створить умови для рівноправної співпраці тих політичних сил, які отримують підтримку населення без зловживань та маніпуляцій. Зовнішні чинники політичної консолідації місцевих громад в Україні визначаються пріоритетами комплексного реформування держави та її євроінтеграційними прагненнями. Це визначає певний тиск з боку уряду щодо підвищення інституційної спроможності місцевих громад та швидкої модернізації місцевої

інфраструктури, забезпечення нових стандартів якості життя громадян. Ключовими процесами політичної консолідації місцевих громад в Україні мають стати публічна презентація всіх наявних політичних акторів та налагодження взаємодії між ними з метою вироблення стійких правил локальної політики. Потребують свого втілення принципи публічного політичного лідерства та прозорої конкуренції з метою забезпечення довготривалого існування місцевих громад та підвищення рівня самоідентифікації громадян. За умови внутрішньої політичної консолідації місцеві громади зможуть забезпечувати стійкість перед зовнішніми впливами та відстоювання власних інтересів у взаємодії з іншими рівнями врядування. Перспективою подальшого розвитку теми, порушеної в цій статті, є вивчення зарубіжного досвіду політичної консолідації місцевих громад.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Оржель О. Консолідація українського суспільства на основі національної ідеї: перспективи й обмеження (з точки зору європейського досвіду). URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2012-2-6.pdf>.
2. Попова О. Реформування громад: «добровільність» без альтернативи. URL: <https://dt.ua/macrolevel/reformuvannya-gromad-dobrovilnist-bez-alternativi-.html>.
3. Сидоренко С. Реформа, якої не уникнути Україні: 10 прикладів об'єднання громад у країнах Європи. URL: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2017/12/27/7075538/>
4. Alexander G. The Sources of Democratic Consolidation. Ithaca, NY, and London: Cornell University Press, 2002. 292 p.
5. Clark S. Slow Democracy: Rediscovering Community, Bringing Decision Making Back Home / S. Clark, W. Teachout. Chelsea: Green Publishing, 2012. 244 p.
6. Diamond L. Developing Democracy: Toward Consolidation. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1999. 362 p.
7. Kitchin R. The real-time city? Big data and smart urbanism. *GeoJournal*. 2014. 79(1). P. 1–14.
8. Leduff C. Flint and America's corroded trust. URL: <http://www.motherjones.com/environment/2016/04/flint-water-lead-crisis-snyder-mad-max>.
9. Munck G. Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices / G.L. Munck and J. Verkuilen. *Comparative Political Studies*. 2002. 35.1. P. 5–34.
10. Urquilla M. Bridging communities and government through data / M. Urquilla, J. Shelton. *Stanford Social Innovation Review: Informing and Inspiring Leaders of Social Change*. URL: http://ssir.org/data_for_community_driven_solutions/entry/bridging_communities_and_government_through_data.
11. Vela L.A. The social function of citizen science: Developing researchers, developing citizens / L. Vela, E. Bocciolesi, G. Lombardi, R. Urquhart, Ceccaroni & J. Piera (Eds.). *Analyzing the Role of Citizen Science*

in Modern – 2017. Hershey, PA: IGI Global Research. P. 89–116.

REFERENCES:

1. Orzhel O. Konsolidatsiia ukrainskoho suspilstva na osnovi natsionalnoi idei: perspektyvy y obmezhenia (z tochky zoru yevropeiskoho dosvidu). URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2012-2-6.pdf>.
2. Popova O. Reformuvannia hromad: «dobrovilnist» bez alternatyvy. URL: <https://dt.ua/macrolevel/reformuvannya-gromad-dobrovilnist-bez-alternativi-.html>.
3. Sydorenko S. Reforma, yakoi ne unyknyt Ukraini: 10 prykladiv obiednannia hromad u krainakh Yevropy. URL: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2017/12/27/7075538>.
4. Alexander G. The Sources of Democratic Consolidation. Ithaca, NY, and London: Cornell University Press, 2002. 292 p.
5. Clark S. Slow Democracy: Rediscovering Community, Bringing Decision Making Back Home / S. Clark, W. Teachout. Chelsea: Green Publishing, 2012. 244 p.
6. Diamond L. Developing Democracy: Toward Consolidation. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1999. 362 r.
7. Kitchin R. The real-time city? Big data and smart urbanism. *GeoJournal*. 2014. 79(1). P. 1–14.
8. Leduff C. Flint and Americas corroded trust. URL: <http://www.motherjones.com/environment/2016/04/flint-water-lead-crisis-snyder-mad-max>.
9. Munck G. Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices / G.L. Munck and J. Verkuilen. *Comparative Political Studies*. 2002. 35.1. P. 5–34.
10. Urquilla M. Bridging communities and government through data / M. Urquilla, J. Shelton. *Stanford Social Innovation Review: Informing and Inspiring Leaders of Social Change*. URL: http://ssir.org/data_for_community_driven_solutions/entry/bridging_communities_and_government_through_data.
11. Vela L.A. The social function of citizen science: Developing researchers, developing citizens / L. Vela, E. Bocciolesi, G. Lombardi, R. Urquhart, Ceccaroni & J. Piera (Eds.) *Analyzing the Role of Citizen Science in Modern – 2017*. Hershey, PA: IGI Global Research. P. 89–116.

Factors of political consolidation of local communities in Ukraine: internal and external determinants

Fedorenko
Volodymyr Volodymyrovych

Postgraduate Student at the Department
of Political Science
of Oles Honchar Dnipro National
University
Gagarin Avenue, 72, Dnipro, Ukraine

*The article considers the relation between internal and external factors of political consolidation of local communities in Ukraine. The key challenges and perspectives for consolidating local communities in a decentralized environment are explored. It assesses the ability of society to ensure political consolidation. The purpose of the paper is to determine the influence of external and internal determinants of the political consolidation of local communities in Ukraine. The features of the integrity of local communities and the main components of political coexistence and development are considered. The potential of political consolidation as a constitutive condition for the existence of a territorial association on a self-governing basis is established. The significance of the level of social cohesion as a factor of internal determination of the processes of political consolidation is analyzed. Determination of political consolidation as a result of actions of aggregated interests of social groups. Manifestations of the societal dimension of political consolidation in Ukraine are revealed. There are ways to ensure the constitution of political mechanisms for the coordination and decision-making of local communities. The ways of legitimation and observance of the internal agenda for a long period are determined. Attention is paid to the approaches and experience of foreign countries as factors of political consolidation of local communities in Ukraine. The discrepancy between local impulses of governance and those coming from the political center of the country are observed. The comprehension of the experience of political consolidation in the expert is considered. The specificity of decentralization as a factor of self-election by local communities of its own model of consolidation is singled out. The signs of a conscious political choice of the local community, which are based on the principles of political consolidation, are determined. The ability of communities to play a role in the interaction between central and regional authorities is assessed. The influence of the level of transformation of the entire country on the possibility of internal consolidation is analyzed. The ways of penetration and constitution of the principles of democratic governance and representation at the national level are determined. Attention is given to the optimal conditions for the functioning of local policy in view of the processes of democratization and European integration. The importance of political consolidation of local communities in the context of national political integration is estimated. **Key words:** local political actors, political consolidation, political integration, social cohesion, local community, political competition.*