

Володимир Федоренко

Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара, Україна

ПОЛІТИЧНА КОНСОЛІДАЦІЯ ЯК ЧИННИК ПІДВИЩЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ МІСЦЕВИХ ГРОМАД

Volodymyr Fedorenko

Oles Gonchar Dnipro National University, Ukraine

POLITICAL CONSOLIDATION AS A FACTOR FOR INCREASING INSTITUTIONAL CAPACITY OF LOCAL COMMUNITIES

The article considers political consolidation in the process of institutionalization of local communities. The directions of the impact of political consolidation on the democratization of local communities are highlighted. The importance of institutional capacity of communities in the context of decentralization in Ukraine is determined. The institutional capacity in the modern period is considered not only as an opportunity to implement normative functions but also as a compliance with high European quality standards. The consolidative impact of the governing bodies' service paradigm is clarified. Opportunities for optimizing representation of public interests at the level of local communities and ensuring the capacity of local councils are explored. A conclusion is drawn about the importance of political consolidation of local communities for the processes of European integration of Ukraine.

Keywords: political consolidation, institutional capacity, local communities, local councils, civil society.

Постановка проблеми. Реалізація стратегії демократизації в Україні передбачає побудову дієвих та ефективних місцевих громад, критерієм ефективності є здатність громадянського суспільства та інститутів управління і представництва забезпечувати прийняття політичних рішень та розв'язання проблем розвитку місцевої інфраструктури, спроможність інститутів місцевого управління є однією з базових проблем для встановлення рівня інтегрованості країни до європейського політичного і економічного простору. В сучасній Україні політичні засади місцевого самоврядування закладені досить давно, однак період якісних перетворень у сфері політичної організації місцевих громад розпочався у період децентралізації, починаючи з 2014 року. У зв'язку з цим, актуальним є розгляд питання політичної консолідації місцевих громад як спроможності розв'язувати місцеві політичні конфлікти, артикулювати та агрегувати інтереси всередині місцевої громади та на основі місцевого порядку денного. У цьому контексті спроможність громадських політичних інститутів громади – це ключовий напрям забезпечення політики сталого розвитку в Україні, подальшого посилення публічної політичної участі громадян. Інституційна спроможність в сучасний період розглядається не лише як можливість реалізації нормативних функцій, але й як відповідність високим європейським стандартам якості публічного управління, забезпечення сервісної парадигми діяльності органів управління тощо. Також ця спроможність відображає здатність до інновацій та креативний підхід у забезпеченні життєдіяльності місцевих громад.

Аналіз публікацій. Інституційна спроможність місцевих громад активно вивчається вітчизняними науковцями. Зокрема, Е. Гуськова¹, Л. Даниленко², В. Невідомий³,

¹ Гуськова, Е. (2014). Роль інституціональної спроможності громадських рад у формуванні довіри до органів виконавчої влади. *Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології*, 1, 26-30.

² Даниленко, Л. (2017). Інституційна спроможність загальноосвітнього навчального закладу в умовах розвитку державно-громадського управління. *Імідж сучасного педагога*, 8, 10-14.

³ Невідомий, В. (2016). Розвиток інституційної спроможності Рахункової палати України як незалежної державної аудиторської установи. *Фінанси України*, 1, 116-125.

М. Сташишин¹ розглядали галузеві особливості втілення концепції спроможних інститутів. На рівні держави інституційна спроможність стала предметом розгляду в рамках угод щодо парламентської співпраці з ЄС². Знаходить своє розуміння дана проблема й на рівні демократичних політичних сил³. Поряд з цим, необхідним є визначення конкретних шляхів та ресурсів забезпечення інституційної спроможності. У цьому контексті політична консолідація місцевих громад є однією з визначальних передумов.

Метою статті є встановлення значення політичної консолідації у контексті діяльності щодо забезпечення інституційної спроможності місцевих громад. Завданнями статті є виокремлення параметрів і критеріїв спроможності інституційної структури місцевих громад в Україні.

Основний зміст. Політична консолідація місцевих громад в Україні відбувається шляхом перетворення політичних суб'єктів на дієвих учасників розв'язання проблем і завдань конкретних територій і населених пунктів. Політична складова діяльності місцевих громад має прояв в акцентуванні уваги на специфічних аспектах розвитку окремих територій. Профіль територіальних спільнот та її соціально-економічне районування у майбутньому мають відігравати ключову роль у концентрації зусиль структур місцевого самоврядування. Однак, як зазначають вітчизняні фахівці, ці аспекти мають висуватися на загальнодержавний рівень. Т. Кравченко стверджує, що «в Україні за останні роки державотворення в основному сформовані інституційні засади розвитку місцевого самоврядування. Однак, невирішеною залишається головна проблема – створення умов для сталого розвитку сільських територій»⁴.

Специфіка місцевих громад в Україні визначає їх рівень інституційної спроможності. Не зважаючи на те, що нормативно-правові стандарти місцевого самоврядування є розробленими досить давно, їх реальне впровадження вимагає подальшої уваги, передусім, з боку політичної громадськості у кожній конкретній території. У цілому, завдання підвищення інституційної спроможності пов'язане із реальним змістом існуючих інституцій. Насамперед, це важливо у контексті прозорості та вмотивованості ухвалених рішень, представництва наявних соціально-економічних груп та розробка адекватного порядку денного. Зокрема, стосовно сільських населених пунктів Т. Кравченко вбачає за доцільне, що «в частині розвитку місцевого самоврядування в сільських територіях, здійснити такі заходи: розширювати практику міжмуніципального господарського співробітництва; органам місцевого самоврядування активніше взаємодіяти з асоціаціями та спілками виробників, сприяти організації таких спілок»⁵.

Політична консолідація місцевих громад в Україні крім детермінації соціально-економічним районуванням включає й чинник подолання етнокультурних розбіжностей. Як відомо, регіони Закарпаття, Буковини та Західної України нерідко зустрічаються з етнічним та культурним різноманіттям, які в умовах децентралізації спричиняють соціальну та політичну диференціацію населення. У цій площині політична консолідація має забезпечити як адекватне представництво етнічних та національних груп, так і забезпечення інтересів громади в цілому. Це передбачає розширення публічних консультацій і організації міжконфесійного та міжнаціонального діалогу на рівні конкретних громад. Зазначені заходи можуть сприяти також і вирішенню загальнодержавних завдань покращення міжнародної співпраці. Н. Мартинюк ідентифікує перешкоди транскордонному співробітництву з боку культурних та мовних проблем. На шляху до розвитку прикордонного співробітництва, на його думку, стоять культурні та психологічні відмінності, які є однією з причин існування стереотипів серед населення прикордонних районів⁶.

¹ Сташишин, М. (2017). Інституційна спроможність громадянського суспільства в процесі прийняття управлінських рішень: вітчизняна практика. *Актуальні проблеми державного управління*, 1, 129-134.

² Меморандум про взаєморозуміння про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності 2015 (Верховна Рада України та Європейський парламент). *Віче*, 13, 4-5.

³ Кудлаєнко, С. (2017). Фінансова та інституційна спроможність територіальних громад є підґрунтям успішного виконання повноважень на місцях. *Блок Петра Порошенка. Солідарність* <<http://solydarnist.org/?p=101490>> (2017, June 21)

⁴ Кравченко, Т. (2012). Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування у сільській місцевості. *Місьцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні*, 1, 24.

⁵ Там само, 26

⁶ Мартинюк, Н. (2013). Зміцнення інституційної спроможності євро регіонів та інших суб'єктів транскордонного співробітництва *Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво*, 5, 29.

Політична консолідація як чинник перетворення місцевих громад на спроможні та самодостатні в інституційному плані утворення передбачає оптимізацію інституцій представництва партійних та громадських організацій, а також інституалізованих груп інтересів з метою широкої артикуляції політичних вимог та адекватного їх узгодження. Дієвим чинником узгодження позицій між соціальними інтересами всередині місцевих громад може стати прямий діалог між центрами управління, представництва та економічними суб'єктами місцевих громад. Такий діалог можливий лише за умови відповідного суспільно-політичного клімату, який усуває надмірні вимоги та жорстке конкурентне змагання, веде до бачення консолідованих засад місцевого розвитку. В. Гарбариніна бачить у процесі реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні появу можливості подолання багатьох викликів, зокрема інфраструктурної та фінансової слабкості громад. Партнерські відносини між державою, територіальними громадами та приватним сектором можуть стати інструментом забезпечення ефективного розвитку територіальних громад¹.

Проблема інституційної спроможності інститутів публічної влади в Україні розкривається у межах завдань демократизації, які детермінуються внутрішньополітичним розвитком України. Масштабна реформа щодо децентралізації визначає особливі підходи до менеджменту місцевих громад, набуття органами місцевого самоврядування суб'єктної позиції та усвідомлення ними відповідальності за всі процеси у місцевих громадах. Зазначене вимагає політичної консолідації, як шляху до політичної підтримки бажаних для місцевої спільноти політичних альтернатив та реалізації конкретних програм і стратегій. Це також вимагає від інституцій певного досвіду, високого фахового рівня та підготовки. В. Гарбариніна вважає проблемою низький рівень інституційної спроможності публічної влади в умовах реалізації політики державно-приватного партнерства. Зокрема, потребує вдосконалення інституційне середовище реалізації ДПП в Україні та пошук шляхів виявлення пріоритетів розвитку території та вибору оптимальних механізмів реалізації проектів².

Консолідація місцевих громад в Україні є комплексним процесом, який передбачає спільне бачення перспектив розвитку громади, спільну підготовку і ухвалення політичних рішень. Розвиток місцевої політики у кожній конкретній громаді передбачає конкурентоздатність політичних сил, їх взаємодію за правилами демократичного суспільства та особливий рівень публічності політичних процесів. У зв'язку з цим, місцеві ради можуть ухвалювати рішення щодо оприлюднення результатів своєї діяльності, висувати взаємодію з громадськістю та ЗМІ на інший рівень, передбачати спеціальні програми щодо підвищення інституційної спроможності всієї системи публічного врядування. Проте ці рішення мають ухвалюватися консолідовано на основі широкого консенсусного усвідомлення завдань та напрямів змін. Як вважають вітчизняні вчені, зокрема В. Гарбариніна, «за об'єднаними територіальними громадами закріплюється широкий спектр власних повноважень, зокрема здійснення планування розвитку громади та вирішення питань економічного розвитку, і найважливіше – залучення інвестицій для розвитку своїх територій. Тому для вдосконалення процесу виявлення пріоритетів розвитку території, вибору оптимальних механізмів реалізації проектів громадам потрібно розробити стратегічні плани розвитку територій»³.

Політична консолідація місцевих громад є тим процесом, який визначає дієвість і ефективність як місцевих рад, так і їх виконавчих органів. Також політична консолідація визначає суверенну політичну суб'єктність місцевих громад, їх відокремленість від органів публічного врядування загальнодержавного рівня та особливо державних органів на місцях. Отже, всі політичні суб'єкти на місцевому рівні мають розуміти своє значення та відповідальність перед місцевими громадами, надто у випадках, коли вони намагаються відстоювати власні політичні інтереси. У цілому система місцевого самоврядування в Україні має досить усталений характер. Її трансформація відбувається в напрямку коригування утворення дієздатних територіальних громад. Ця система надає можливість широкої реалізації прав громадян і повноваження у короткі терміни, що визначає зміну соціально-економічної ситуації в державі в цілому. Н. Колісніченко та М. Войновський слушно вважають, що «поняття «місцеве самоврядування», «система місцевого самоврядування», «інститут місцевого самоврядування» ототожнюються і означають таку систему

¹ Гарбариніна, В. (2016). Підвищення рівня інституційної спроможності органів публічної влади в умовах реалізації політики державно-приватного партнерства *Ефективність державного управління*, 1-2 (1), 180.

² Там само.

³ Там само.

організації влади на місцях, за якої місцеві громади (об'єднання жителів територіальної одиниці) мають реальну можливість через створені ними структури самостійно, незалежно від держави та її інституцій розв'язувати місцеві проблеми, питання, що стосуються організації життєдіяльності будь-якої територіальної одиниці»¹.

Політична консолідація місцевих громад є процесом, який наповнює місцеве самоврядування особливим змістом, не лише відповідальності за доручену сферу суспільного життя, але і додаткові можливості і ініціативність, які можуть сприяти підвищенню добробуту життя місцевих громад. Саме ініціативність політичних складових місцевої громади забезпечує її рух у напрямку модернізації та досягнення світових стандартів у публічному врядуванні. Ініціативність громадян на основі політичної консолідації означає можливість і реальність трансформації на місцевому рівні. Н. Колісніченко та М. Войновський розглядають інститут місцевого самоврядування як загальноприйняті норми та правила, створені і підтримуються відповідними органами, яким делегувало повноваження суспільство»².

Практика розвитку місцевих громад країн ЄС, США, Австралії тощо засвідчує, що на рівні місцевих громад політичні сили не висувають до порядку денного не властивих локальному рівню питань загальнонаціональних політичних засад. Саме розподіл обов'язків та функцій є основою широкого процесу субсидіарності, який підвищує ефективність інститутів місцевого самоврядування і визначає динамічний сталий розвиток, як окремих територій, так і держав в цілому. Н. Колісніченко та М. Войновський стверджують, що «інституційна спроможність є складним поняттям, що фіксує самостійне явище, яке віддзеркалює процес та результат взаємовпливу та взаємодії двох інших понять – інститут та спроможність. Своєю чергою, інститут місцевого самоврядування є системою органів (інституцій), отже, вихідним елементом інституційної спроможності виступає й поняття «інституція»³.

Шлях до визначення консолідаційних можливостей місцевих громад сьогодні вимагає рецепції як зарубіжного досвіду, так і вітчизняних реалій. Вибори до нових ОТГ в Україні протягом 2017 та 2018 років довели, що територіальні спільноти здатні та диверсифікацію політичного представництва. Подальше забезпечення інституційної спроможності громад буде забезпечуватися на основі подолання антагонізмів та зосередженні на місцевому порядку денному. Як вважають громадські активісти, місцевим громадам потрібні «експертна підтримка установчих процесів у громаді, допомога в ухваленні необхідних місцевих актів, а також ключова комунікація в межах об'єднаної громади, обласною владою та інституціями у Києві... юридичний, методичний та політичний супровід, проведе відповідне навчання для представників місцевих рад і новообраних депутатів цих громад спільно з британськими експертами»⁴.

Етапи інституційного розвитку місцевих громад в Україні підтвердили, що наявність формальних установ не забезпечує відповідний рівень функціональності. Тому кожна громада має пройти свій шлях пошуку політичного консенсусу. Як вважають громадські експерти, «реформа місцевого самоврядування та децентралізації повинна стояти на трьох стовпах: передача повноважень від центру до найнижчого можливого рівня; відповідно до переданих повноважень необхідно передати фінансові ресурси; забезпечити контроль з боку держави за діяльністю органів місцевого самоврядування»⁵.

Таким чином, трансформація системи місцевого політичного врядування в Україні лише розпочинає процес пошуку відповідності порядку денного локальним питанням. Активність центральних політичних партій і рухів на цьому етапі виступає як чинник, що переносить на місцевий рівень питання загальнонаціонального порядку денного.

¹ Колісніченко, Н., Войновський, М. (2015). Інституційна та інституціональна спроможність місцевого самоврядування: сутність понять та особливості визначення. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*, 16, 299.

² Там само.

³ Там само, 299-300.

⁴ Інститут громадянського суспільства (2017). *Проект Підтримка розбудови інституційної спроможності об'єднаної територіальної громади* <<https://www.csi.org.ua/bez-rubryky/proekti-pidtrymka-rozbudovy-instytutysijnoyi-spromozhnosti-ob-yednanoyi-terytorialnoyi-gromady/>> (2017, June, 21).

⁵ Децентралізація (2015). Децентралізація під мікроскопом: експертний аналіз (2018, травень, 08). <<http://decentralization.gov.ua/news/1453>>

Висновки. Політична консолідація як напрям модернізації і демократизації визначається як свідомий вибір політичних суб'єктів до співпраці з іншими суб'єктами на спільній ідейній, або прагматичній основі, на рівні місцевих громад процеси політичної консолідації відображають перетворення політичних сил та уніфікація підходів і вимог до них з боку виборців. Не зважаючи на ідеологічні доктрини політичні партії, громадські об'єднання, які формують місцеві ради як інститути представництва, забезпечують єдність у поглядах та підходах на розвиток місцевих громад, зменшують вплив власних корпоративних та егоїстичних вимог та цілей на процеси розбудови місцевої інфраструктури. Спроможність політичних інститутів місцевих громад у цьому контексті є здатністю знаходити консенсус, гідно представляти інтереси виборців, брати участь у політичному процесі публічно, забезпечувати відповідність власних цілей і завдань інтересам всієї громади. У зв'язку з цим, рівень спроможності місцевих рад як ключового інституту місцевих громад ще потребує істотної корекції. Йдеться про оперативність ухвалення рішень, їх консультативну та аналітичну підготовку, відповідність нормативним засадам тощо. Провідними шляхами забезпечення політичної консолідації місцевих громад в Україні є подальше посилення інституційної спроможності політичних сил, збільшення їх різноманіття. На основі місцевого порядку денного, досягається посилення зв'язку між суб'єктами виборчого процесу та виборцями у період всієї каденції органів місцевого самоврядування. Політична консолідація місцевих громад, крім загального консенсусу, передбачає спільність підходів до постановки завдань для виконавчої ланки, усунення дріб'язкових вимог та другорядних завдань діяльності. Зазначені параметри можуть забезпечити підвищення темпів демократизації в Україні, її політичної консолідації та прискорити рух в напрямі європейської інтеграції. Перспективами подальшої розробки теми, порушеної в даній статті, є розгляд нормативно-правових засад політичної консолідації в Україні й в світі.

References:

1. Harbarynina, V. (2016). Pidvyshchennia rivnia instytutsiinoi spromozhnosti orhaniv publichnoi vlady v umovakh realizatsii polityky derzhavno-privatnoho partnerstva [Raising the institutional capacity of public authorities in the implementation of public-private partnership policy]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*. [Effectiveness of public administration], 1-2 (1). [In Ukrainian]
2. Huskova, E. (2014). Rol instytutsionalnoi spromozhnosti hromadskykh rad u formuvanni doviry do orhaniv vykonavchoi vlady [The role of institutional capacity of public councils in building trust in executive authorities] *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia, pedahohiky ta psykholohii*. [Actual problems of public administration, pedagogy and psychology], 1, 26-30. [In Ukrainian]
3. Danylenko, L. (2017). Instytutsiina spromozhnist zahalnoosvitnoho navchalnoho zakladu v umovakh rozvytku derzhavno-hromadskoho upravlinnia [Institutional capacity of a comprehensive educational institution in the conditions of development of state and public administration] *Imidzh suchasnoho pedahoha* [The image of a modern educator], 8, 10-14. [In Ukrainian]
4. Decentralization (2015). *Detsentralizatsiia pid mikroskopom: ekspertnyi analiz* [Decentralization under a microscope: expert analysis] <<http://decentralization.gov.ua/news/1453>> [In Ukrainian]. (2018, May, 08).
5. Kolisnichenko, N., Voinovskyi, M. (2015). Instytutsiina ta instytutsionalna spromozhnist mistsevoho samovriaduvannia: sutnist poniat ta osoblyvosti vyznachennia [Institutional and institutional capacity of local self-government: the essence of concepts and features of definition]. *Teoretychni ta prykladni pytannia derzhavotvorennia* [Theoretical and applied questions of state creation], 16, 299-300. [In Ukrainian].
6. Kravchenko, T. (2012). Posylennia instytutsiinoi spromozhnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia u silskii mistsevosti [Strengthening Institutional Capacity of Local Government Bodies in Rural Areas]. *Mistseve samovriaduvannia ta rehionalnyi rozvytok v Ukraini* [Local government and regional development in Ukraine], 1, 24. [In Ukrainian].
7. Martyniuk, N. (2013). Zmitsnennia instytutsiinoi spromozhnosti yevrorehioniv ta inshykh subiektiv transkordonnoho spivrobitnytstva [Strengthening institutional capacity of Euroregions and other actors of cross-border cooperation]. *Derzhava ta rehiony. Seriya: Ekonomika ta pidpriemnytstvo* [State and regions. Series: Economics and Business], 5, 29. [In Ukrainian].
8. *Memorandum pro vzaiemorozuminnia pro spilni ramky parlamentskoi pidtrymky ta pidvyshchennia instytutsiinoi spromozhnosti 2015* (Verkhovna Rada Ukrainy ta Yevropeyskyu parlament). [Memorandum of Understanding on a common framework for parliamentary support and institutional capacity building 2015 (the Verkhovna Rada of Ukraine and the European Parliament)]. *Viche* [Veche], 13, 4-5. [In Ukrainian].
9. Nevidomyi, V. (2016). Rozvytok instytutsiinoi spromozhnosti Rakhunkovoi palaty Ukrainy yak nezaleznoi derzhavnoi audytorskoj ustanovy [Development of Institutional Capacity of the Accounting Chamber of Ukraine as an Independent State Audit Office]. *Finansy Ukrainy* [Finance of Ukraine], 1, 116-125. [In Ukrainian].

10. Instytut hromadyans'koho suspil'stva (2017). *Proekt Pidtrymka rozbudovy instytutsiinoi spromozhnosti obiednanoi terytorialnoi hromady* [Project Support to build institutional capacity of the united territorial community] <<https://www.csi.org.ua/bez-rubryky/proekti-pidtrymka-rozbudovy-instytutsijnoyi-spromozhnosti-ob-yednanoyi-terytorialnoyi-gromady/>> [In Ukrainian]. (2017, June, 21).
11. Kudlaienko, S. (2017). Finansova ta instytutsiina spromozhnist terytorialnykh hromad ye pidgruntiam uspishnoho vykonannia povnovazhen na mistsiakh. [The financial and institutional capacities of territorial communities are the basis for the successful implementation of local authorities]. *Blok Petra Poroshenka. Solydarnist'* [Petro Poroshenko's block. Solidarity] <<http://solydarnist.org/?p=101490>> [In Ukrainian]. (2017, June, 21).
12. Stasyshyn, M. (2017) Instytutsiina spromozhnist hromadianskoho suspilstva v protsesi pryiniattia upravlinskykh rishen: vitchyzniana praktyka [Institutional capacity of civil society in the process of making managerial decisions: domestic practice] *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia* [Actual problems of public administration], 1, 129-134. [In Ukrainian].