

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ У ВИМІРІ ДЕРЖАВНОЇ СПРОМОЖНОСТІ. ВИКЛИКИ ТА ПІДХОДИ

LOCAL GOVERNMENT IN THE MEASURE OF STATE CAPACITY. CHALLENGES AND APPROACHES

Щербенко Е.В.,

*кандидат філософських наук,
науковий співробітник*

*Інституту політичних і етнонаціональних досліджень імені І.Ф. Кураса
Національної академії наук України*

Стаття присвячена дослідженню проблем місцевого самоуправління в Україні в контексті державної спроможності. Нові підходи, в межах яких місцеве самоврядування розуміється як чинник національної безпеки, в нерозривній єдності викликів гібридної війни і миру, передбачають постійне зростання компетенцій акторів. Три варіанти дискурсу щодо реформ на макро-, мезо- і мікрорівні: підведення підсумків виконання програми сприяння розвитку місцевого самоврядування за участі західних партнерів, практики використання земельних ресурсів у ході реформи децентралізації, співробітництво громад у вирішенні локальних проблем демонструють на перетині фігуру актора, що невпинно опановує нові практики (policies). У цьому плані громадянин може бути представлений як граничний випадок самоврядної громади (наприклад, представник хутору або сквоту). Три концепти задають відкритий горизонт необмеженого зростання компетенцій акторів за умов нових викликів. Безпрецедентні масштаби переміщення населення після початку російської агресії як на захід, так і на схід, за відкритості сценаріїв післявоєнного устрою світу, слід розглядати у перспективі глокалізму. Феномен політичного руху, що інтерпретуємо в контексті прецеденту Майданів 2004 і 2013–2014 років, які забезпечили збереження вектору демократичних реформ, трактуємо як особливу політию (polity), що пов'язує певні політики (policies) і політичне ціле суспільства (politics) у плані викликів демократичного транзиту. У цьому контексті також артикулюється феномен харизми як один з чинників легітимації (за Вебером). Травма модернізації, феномен якої розкривається через кореляцію трьох Майданів і «терапевтичної артикуляції» Чорнобилю, Голодомору та «ленінопаду» також виявляє пункт розбіжності траєкторій транзиту України та Російської Федерації. У сумі, введення цих трьох концептів має забезпечити дослідника від інерції наративів («звичної схеми», за Грушевським) і редукації політологічної уяви.

Ключові слова: глокалізм, політичний рух, травма модернізації, харизма.

The article is devoted to the study of the problem of local government in Ukraine in the context of state capacity. New approaches, according to which local government considered as a factor of national security, in the inseparable unity of the challenges of hybrid war and peace, provide for the constant growth of actors' competencies. Three versions of the discourse on reforms at the macro-, meso- and micro-level: summarizing the results of the implementation of the program to promote the development of local government (with the participation of Western partners), the practice of using land resources in the course of the decentralization reform, the cooperation of communities in solving local problems demonstrate in the intersection the figure of an actor who relentlessly learns new practices (policies). In this plan, a citizen can be represented as an extreme case of a self-governing community (for example, a representative of a hamlet or a squat). The three concepts set an open horizon for the unlimited growth of actors' competencies under the conditions of new challenges. The unprecedented scale of population displacement after the beginning of Russian aggression both to the west and to the east, given the openness of the scenarios of the post-war world order, should be considered in the perspective of glocalism. The phenomenon of the political movement, which we interpret in the context of the precedent of the Maidans of 2004 and 2013–2014, which ensured the preservation of the vector of democratic reforms, is considered as a special polity that connects new policies and the political whole of society (politics) in the process of democratic transit. In this context, the phenomenon of charisma is also articulated as one of the factors of legitimation (according to Weber). The trauma of modernization, the phenomenon of which is revealed through the correlation of the three Maidans and the "therapeutic articulation" of Chernobyl, the Holodomor, and the "Lenin Fall", also reveals a point of divergence between the transit trajectories of Ukraine and the Russian Federation. In sum, the introduction of these three concepts should protect the researcher from the inertia of narratives ("the usual scheme", according to Hrushevskyi) and the reduction of political imagination.

Key words: charisma, glocalism, political movement, trauma of modernisation.

Постановка проблеми. Місцеве самоврядування як особливий суспільно-владний інститут завжди знаходилося в полі уваги науковців. Виклики й відповіді, що поставали перед державою протягом років незалежності, щоразу по-новому розкривали його потенціал. Реформа децентралізації, на фоні гібридної війни, яка зрештою перейшла в «гарячу» фазу, також виявила

нові ресурси спроможності української держави, що спираються на розвиток місцевого самоврядування, потребуючи від дослідників теоретичного осмислення і, з огляду на безпрецедентність масштабів подій, обережної прогностики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливістю вивчення проблем місцевого самоврядування в незалежній Україні, що розгорталася

між переосмисленням радянської спадщини та прагненнями Європрії, в ретроспективному плані, поряд з неодноразовим поверненням до застарілих проблем (розмежування повноважень державної та муніципальної влади, обмеженість ресурсної бази місцевого самоуправління тощо) виступало уточнення масштабів викликів (за яким вбачаємо метапроблему «травми модернізації»); при якому враховувалося також складання нових публічних політик (policies), в ширшому плані пов'язаних з утвердженням начал конкуренції в усіх сферах публічного життя, виходом на політичну арену в ході зміни поколінь інших акторів, що не могло не впливати й на політичне ціле держави (politics).

Звертаючись до останніх досліджень у плані рефлексії надбань реформи децентралізації, здійсненої в Україні протягом 2014–2021 рр., з урахуванням також попереднього досвіду (серед джерел назвемо праці таких дослідників, як Т. Бевз, В. Бортніков, М. Горбатюк, І. Кресіна, А. Круглашов, Ю. Мацієвський, В. Овчаренко, А. Ткачук та ін.; вітчизняних і зарубіжних експертів, залучених до здійснення програм міжнародної допомоги DESPRO, «U-lead з Європою», USAID DOBRE та ін., мережеві ресурси: портал «Децентралізація» <https://decentralization.gov.ua/experts>, інтернет-сторінки місцевих органів влади та ін.), вкажемо на такі виділені ними важливі пункти, як суттєве розширення ресурсної бази місцевого самоврядування, що супроводжувало надання більших повноважень новостворюваним ОТГ; водночас неоднозначне сприйняття нових правил гри як місцевими елітами, так і самими громадами; не завжди дотримання принципу добровільності при об'єднанні, відірваність від секторальних реформ та ін.

За надзвичайної строкатості практик української громади, що можна було спостерігати напередодні війни, коли, як стає зрозуміло в ретроспективі, складався новий підмурівок міцності української держави, що забезпечило її від сценарію failed state, важливим видається пошук відповіді на питання «як Україні вдалося», що знаходимо на шляху виявлення джерел зростання компетенцій громад (граничним випадком якої може виступати конкретний громадянин).

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. У світлі нових викликів, пов'язаних з початком війни, евристичним постає завдання виявити той зріз практик реформування, який забезпечив готовність української громади до безпрецедентних випробувань усіх здобутків доби незалежності, від державного суверенітету до національної ідентичності.

Формулювання цілей статті (постановка завдань). У статті робиться спроба виявити особливості зростання спроможності української держави в аспекті її зв'язку з місцевим самоврядуванням в умовах нових викликів, у тому числі

глобального порядку, коли життєздатність політичних інститутів знаходить своє джерело у неперервному зростанні компетенцій акторів.

Виклад основного матеріалу. Місцеве самоврядування виступає однією з опор конституційного ладу Української держави. При цьому воно розглядається як специфічна форма публічної влади, яка за правовою природою не є складовою частиною механізму державної влади, що створює колізію в плані розмежування повноважень і в умовах вакууму влади зумовлює виникнення «інституційних пасток», проте відкриває й можливості гнучкішого реагування на виклики й запровадження інновацій.

Нині, коли інститут місцевого самоврядування дедалі більше виявляє свою вагу як складник національної безпеки [1], забезпечення успішної конвергенції зусиль державної і муніципальної влади на основі принципу субсидіарності стає викликом як у практичному, так і теоретичному плані, в тому числі діагностики й передбачення, на основі переосмислення накопиченого досвіду, можливих «інституційних пасток» і вироблення рекомендацій щодо пом'якшення їх негативного ефекту.

Необхідною концептуальною зв'язкою тут, у плані прояснення проблеми ефективності політичних інститутів, виступає вектор *неухильного зростання компетенцій громадян*.

Звернемося на початку до трьох варіантів обговорення акторами проблем місцевого самоуправління в ході його реформування, для виявлення пункту перетину макро-, мезо- і мікрорівнів відповідного дискурсу.

Підсумовуючи досвід кількох років здійснення програми розвитку місцевого самоврядування за сприяння західних партнерів, в обговоренні за участі народних депутатів України, представників українських асоціацій органів місцевого самоврядування, представників громад, міжнародних експертів та науковців учасники вміщують у фокус, по-перше, індивідуалізацію українського кейсу і, по-друге, відкритий його горизонт.

«Ви не самотні в цьому процесі. USAID за допомогою програми DOBRE готові вам сприяти. Інші донори також декларують свої наміри допомагати. Проте у результаті **це має бути система для України**: розроблена Україною, запроваджена для використання в Україні, центральною владою, Верховною Радою, місцевим самоврядуванням та громадянами України» (Б. Рід, керівник Програми DOBRE).

У цьому контексті відзначається, по-перше, змінність критеріїв оцінки. На перших етапах реформи для визначення спроможності бралися до уваги прості індикатори: демографічні показники, можливість створення опорної школи, індекс податкоспроможності, доля місцевих бюджетів у загальних фінансових показниках, територія

громади тощо (В. Негода, заступник міністра розвитку громад та територій); по-друге, відсутність на поточний момент подібних критеріїв для деяких важливих показників: «Питання в тому, що на цьому етапі ми не готові вимірювати за тими чи іншими критеріями якість. Наприклад, якість освіти. Наразі у нас є нестача даних». (В. Безгін, народний депутат України).

Учасники засвідчують, що джерелом інноваційності в ході здійснення реформ виступають, насамперед, західні партнери: «На сьогодні, на жаль, цей процес рухають виключно проекти – то USAID, то ПРООН, то інші». Особливий наголос робиться на індивідуалізації підходу до різних громад: «ми можемо говорити про прямі і непрямі, кількісні, якісні, міжсекторні індикатори. Їх дуже багато. Питання в наборі, що ми komponуємо. І для кожної громади він може бути індивідуальним, який дає можливість показати свої кращі сторони, свої переваги» (В. Тертичка, керівник Києво-Могилянської школи врядування); при цьому має враховуватися також зворотний зв'язок (І. Агілмі, спеціалістка з демократії та самоврядування, США) [2].

Таким чином, у представленому обговоренні підсумків виконання програми сприяння розвитку місцевого самоврядування в Україні бачимо сходження усіх позицій у вимірі відкритого горизонту: проблема не має рішення, її треба вирішувати.

Другий варіант (мезорівень) обговорення ходу реформ – обрання одного конкретного, але принципово важливого напрямку, як використання земельних ресурсів.

Оренда сільськогосподарських земель, відзначає експерт Ю. Шпак, може приносити місцевим громадам більше 70 млрд гривень щорічно. Як правильно організувати цей процес?

«На початковому етапі земельної реформи органи місцевого самоврядування отримали значний ресурс – у комунальну власність передали усі державні сільськогосподарські землі... Зараз у розпорядженні місцевих рад знаходиться приблизно 10 млн гектарів. Використовуючи цей ресурс, громади можуть отримати додаткові надходження.

Сільськогосподарську землю громадам продавати заборонено, але можна здавати в оренду. Землі інших категорій дозволено як продавати, так і передавати в оренду, а торги відбуваються виключно на аукціонах у Прозорро. Продажі.

Станом на 17 грудня 2021 року успішно відбулися 411 земельних аукціонів. Повністю завершена (підписані договори) процедура земельних торгів по 107 аукціонах з оренди і по 24 аукціонах з продажу. Про що говорять результати?

Початкові ціни у процесі торгів зростають в десятки або, навіть, у сотні разів. Це стосується як аукціонів з продажу, так і аукціонів з оренди. Наприклад, земельну ділянку під забудову пло-

щею 0,0050 га у м. Мостиська Львівської області виставили на аукціон зі стартовою ціною 13,5 тис. грн, а продали за 1 млн гривень.

...

Середня вартість оренди одного гектара сільськогосподарської землі становить приблизно 8 тисяч гривень на рік. Якщо припустити, що всі комунальні сільськогосподарські землі будуть передані в оренду, навіть, за середньою вартістю, яка складається на цей час – до місцевих бюджетів може надходити приблизно 70–80 мільярдів гривень щорічно.

Але є ще оренда і продаж несільськогосподарської землі, де вартість кожної сотки значно вище.

Більше успішних аукціонів – більше коштів до бюджету громади. На нові дороги, ремонт школи, закупівлю обладнання для амбулаторії, будівництво дитячого майданчика та інше.

Завдяки земельним аукціонам у Прозорро. Продажі формується збалансована система контролю над місцевими фінансами. Оскільки всі угоди укладаються і фіксуються у прозорій системі, мешканці громади можуть запитувати у представників влади, на які цілі витрачаються кошти» [3].

Таким чином, і в цьому випадку виявляємо вектор необмеженого розширення компетенцій громад (громадян), стимульованого ходом реформи.

Нарешті, при висвітленні кращих практик місцевого самоврядування, переходячи на мікрорівень, знаходимо серед прикладів: співробітництво громад району з метою створення спільного комунального підприємства «Шляхрембуд» (Вінківська районна рада Хмельницької області); реконструкцію дитячого садка спільними зусиллями трьох громад (Семенівська міська рада Чернігівської області); співробітництво громад в організації місцевої пожежної охорони (Новоборівська селищна рада Володарсько-Волинського району Житомирської області та ін.) [4].

Очевидно при цьому, громадянин і громада як актори можуть знаходитися на перетині усіх трьох рівнів здійснення реформ та розширення компетенцій. Артикулюючи цей зріз, ми скористаємося евристичним ходом, запропонованим щодо британського курсу реформ [5], у межах якого кожен, у тому числі самотній, член суспільства розглядався як окреме домогосподарство (відповідно, чарунка суспільства). В цьому плані невідчужуваних начал громадського життя ми інтерпретуємо фігуру окремо взятого громадянина як граничний випадок самоврядної громади (приміром, як представника окремого хутору або сквоту).

Тепер, виявивши цю «клітину» розв'язання проблеми, можемо перейти до чинників, що в умовах нових викликів, які постали перед Україною, вмщують питання спроможності держави та місцевого самоврядування, у їх нерозривності, у горизонт необмеженого розвитку.

Насамперед, вкажемо на чинник *глокалізму*: так, масштаби переміщення людності в ході розгортання російсько-української війни сягнули порядків, що виходять за межі раніше напрацьованих рішень, унеможливаючи реалістичний обрахунок сценаріїв, які частково укорінені в майбутньому устрої повоєнного світу, що наразі годі передбачити. Готовність «колективного Заходу» надавати підтримку українському опору, як і брати участь в післявоєнному відновленні країни (програми «ленд-лізу» і «плану Маршалу» відсилають до глобального переустрою світу за підсумками Другої світової), дозволяє зупинитися на констатації відкритого горизонту «українського дива».

По-друге, має бути взятий до уваги чинник політичного *руху* (в плані інституційної пам'яті або path dependence покликаємося на прецеденти 2004 і 2013–2014 рр., до яких долучилися 15–20% дорослого населення, наслідком післядії яких стала поява нової протоеліти, стійких лідерів рейтингів суспільної довіри: волонтерів, ЗСУ, Церкви). У цьому сенсі, рух як емерджентний актор, що має наслідком своєї післядії новий етос громади, може бути трактований як особлива політія (polity), що в рамках цілого українського демократичного транзиту забезпечує зв'язок policies і politics.

Окремо тут слід згадати такий важливий аспект, як *харизма* (один з чинників легітимації, за Вебером). Нові «зірки» української політичної сцени: С. Гайдай, В. Кім та ін. представляють лице модерної України, що її майбутні контури можемо лише вгадувати.

Нарешті, третім постає чинник *травми модернізації*, до якого вітчизняне суспільствознавство лише підступається (звернемо між іншим увагу

на кореляцію трьох Майданів з артикулюванням згаданих травм: Чорнобиллю, Голодомору, «ленінопаду»). Складність полягає тут ще в тому, що практика опрацювання подібного травматичного досвіду потребує зусиль цілих генерацій «органічної інтелігенції» (за Грамші): праця Т. Гундорової [6] засвідчує необхідність створення цілої «післячорнобильської бібліотеки», одним з необхідних складників якої виступає момент іронії. І тут-таки треба звернути увагу, що не опанований досвід справляє руйнівний вплив на суспільство: саме цим великою мірою можна пояснити розходження траєкторій українського та російського транзиту, аж до теперішнього переходу конфлікту у воєнну фазу.

Отже, у підсумку ми виявляємо українську громаду в горизонті щоденного дорослішання, що приводить на пам'ять: демократія – лад, розрахований на звичайних людей, здатних на незвичайне.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Звернувшись у нашому дослідженні до проблеми спроможності держави в аспекті її нерозривності з інститутом місцевого самоврядування, ми виявили ключовий їх зв'язок у неперервному зростанні компетенцій громад, граничним випадком якої може виступати окремий громадянин. «Клітинка», що перебуває на перетині макро-, мезо- та мікрорівнів цього процесу, відкриває горизонт необмеженого росту компетенцій акторів, визначений параметрами глокалізму, політичного руху і травми модернізації. Додаткового розкриття потребує у подальшому ефект «естафети генерацій» і його роль у здійсненні демократичного переходу, вплив загальнонаціональних рухів 2004 і 2013–2014 років на зміни ідентичності акторів, формування їхніх внутрішніх наративів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Джафаров Р.Ф. Концептуалізація дефініції «правовий статус депутата місцевої ради» у контексті децентралізації публічного управління та адміністрування в Україні». *Науковий часопис Академії національної безпеки*. 2018. № 3–4. С. 73–87.
2. Оцінка ефективності місцевого самоврядування: як і навіщо. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12893>
3. Шпак Ю. Земельні торги – джерело доходу для громади. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2021/12/22/680908>
4. Збірка практик – переможців конкурсу «Кращі практики місцевого самоврядування» 2015 року. Київ: К. І. С., 2016. 64 с.
5. Великобританія: епоха реформ. Москва: Весь мир, 2007. 533 с.
6. Гундорова Т. Післячорнобильська бібліотека. Український літературний постмодерн. Київ: Критика, 2005. 263 с.