

УДК 321:323

DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2022-6\(66\)-10](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2022-6(66)-10)

### Артем ХМЕЛЬНИКОВ

доцент кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів, вулиця Володимира Вернадського, 2/4, Дніпро, Україна, 49000  
ORCID: 0000-0002-9343-8161

### Artem HMELNYKOV

Candidate of Political Science, Associate Professor at the Department of Public Administration and Customs Administration, University of Customs and Finance, Volodymyr Vernadskyi Street, 2/4, Dnipro, Ukraine, 49000  
ORCID: 0000-0002-9343-8161

## ЛОКАЛЬНИЙ ПОЛІТИЧНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ В КОНТЕКСТІ ФОРМУВАННЯ ЛОКАЛЬНОЇ ПОЛІТИЧНОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

## LOCAL POLITICAL MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF LOCAL POLITICAL IDENTITY FORMATION IN CONTEMPORARY UKRAINE

*Розглядається локальна політична ідентичність в умовах децентралізації, яка стає основою для самовираження позицій громадян та артикуляції прагматичних інтересів. Вивчаються локальна політична ідентичність, що визначає специфіку локальної демократії та локального лідерства як інституційних передумов політичної самодостатності локальної громади. Розкриваються значення локальної ідентичності, яке потребує вивчення на основі визначення вектору управлінського впливу на перебіг соціалізації членів локальної політичної громади. Мета статті – встановлення специфіки формування локальної політичної ідентичності в контексті інституціоналізації локального політичного менеджменту в сучасній Україні. У статті застосовуються загальнологічні (абстрагування, узагальнення) та спеціальні політологічні методи (порівняльний метод та політико-правовий підхід). У межах наукової новизни встановлено, що локальна політична ідентичність в Україні має більш прагматичний характер, зумовлений станом розвитку конкретних громад. Обговорюється інституціоналізація локальних громад як політичних спільнот, які є автономними від регіональних і центральних порядків денних. Досліджується динамічний характер визначення місцевого політичного порядку денного та локальних політичних вимог, які закріплюються в українській політичній традиції. З'ясовується специфіка локальної політичної ідентичності в Україні, яка виступає передумовою удосконалення механізмів локального політичного представництва. Розкрито послідовність змін соціального порядку на певних територіях, що спонукала до активності основних соціально-економічних груп. Встановлено забезпечення високого ступеня легітимності локального політичного менеджменту, яке пов'язане із специфікою функціонування локальної політичної ідентичності. Досліджуються функції локальної політичної ідентичності, покликані збалансувати вплив центральної та регіональної влади на порядок денний локальних громад. З'ясовуються моделі поведінки місцевих політичних лідерів, які прагнуть використати локальну політичну ідентичність якнайповніше та змушені використовувати політичні інститути центрального рівня. У рамках висновків доведено, що децентралізація як передумова демократичних перетворень на локальному рівні надає можливість становлення локальної громади як суб'єкта формування власного політичного порядку денного.*

**Ключові слова:** локальна політична ідентичність, локальний порядок денний, політична модернізація, політична трансформація, політичні цінності.

*Local political identity in conditions of decentralization is considered, which becomes the basis for the self-expression of citizens' positions and the articulation of pragmatic interests. Local political identity is studied, which determines the specifics of local democracy and local leadership as institutional prerequisites for the political self-sufficiency of the local community. The meaning of local identity is revealed, which needs to be studied based on the definition of the vector of managerial influence on the course of socialization of members of the local political community. The purpose of the article is to establish the specifics of the formation of local political identity in the context of the institutionalization of local political management in modern Ukraine. The article uses general logic (abstraction, generalization) and special political science methods (comparative method and political-legal approach). Within the limits of scientific novelty, it was established that local political identity in Ukraine has a more pragmatic character, determined by the state of development of specific communities. The institutionalization of local communities as political communities that are autonomous from regional and central agendas is discussed. The dynamic character of the determination of the local political agenda and local political demands, which are established in the Ukrainian political tradition, is studied. The specifics of local political identity in Ukraine are*

*clarified, which is a prerequisite for improving the mechanisms of local political representation. The sequence of changes in the social order in certain territories, which prompted the activity of the main socio-economic groups, is revealed. It has been established to ensure a high degree of legitimacy of local political management, which is connected with the specifics of the functioning of local political identity. The functions of local political identity, designed to balance the influence of central and regional authorities on the agenda of local communities, are studied. Behavioral patterns of local political leaders who seek to use local political identity as fully as possible and are forced to use central-level political institutions are revealed. As part of the conclusions, it is proved that decentralization as a prerequisite for democratic transformations at the local level provides an opportunity for the formation of the local community as a subject of forming its own political agenda.*

**Key words:** local political identity, local agenda, political modernization, political transformation, political values.

**Постановка проблеми.** Інституалізація локальної політики та локального в порядку денного передбачає усвідомлення населенням перспектив розвитку своєї громади. Саме локальна політична ідентичність в умовах децентралізації стала основою для самовиразу позиції громадян та артикуляції прагматичних інтересів. Російське вторгнення сформувало середовище викликів та кризових загроз, які спонукають до переосмислення місії локального політичного менеджменту. Вона уточнюється з урахуванням ухвалення рішень в кризових умовах, вимагає ініціатив щодо відстоювання інтересів громади тощо. Локальна політична ідентичність визначає специфіку локальної демократії та локального лідерства як інституційних передумов політичної самодостатності локальної громади. Перетворення сучасних локальних громад в Україні на політично активні осередки громадянської ініціативи відповідає інтересам європеїзації та укріплення ціннісних засад західної демократичної цивілізації. Локальна ідентичність потребує вивчення на основі визначення вектору управлінського впливу на перебіг соціалізації членів політичної громади. Актуальним є й зворотній вектор, який вимагає з'ясування специфіки локальної ідентичності як чинника оптимізації середовища прийняття управлінських рішень.

**Аналіз публікацій.** Ключові аспекти впливу політичної ідентичності на формування локального порядку денного вивчає низка провідних українських науковців. Т. Бевз розриває здобутки і прорахунки специфіки здійснення реформ місцевого самоврядування та територіальної організації влади в регіонах України [1], С. Весперіс та Я. Решетняк ідентифікують проблеми новосформованих об'єднаних територіальних громад на тлі децентралізації [2], В. Жук виокремлює напрями розвитку та зміцнення управлінського потенціалу органів місцевої влади [6], С. Солодкий, Т. Левонюк та В. Баласанян встановлюють взаємозв'язок між децентралізацією та європейською інтеграцією [11]. Поряд з цими визначними здобутками існує потреба в аналізі значення ідентичності як явища локального політичного середовища сучасної України.

**Мета статті** – встановлення специфіки формування локальної політичної ідентичності в контексті інституалізації локального політичного менеджменту в сучасній Україні. Завданням статті є виявлення значення локальної політичної ідентичності як чинника підвищення ефективності та спроможності локального політичного менеджменту.

**Основний зміст.** Етнорелігійні чинники формування локальної політичної ідентичності виступають архетиповою основою для безпосередньо локального політичного світогляду. На сучасному етапі локальна політична ідентичність в Україні має більш прагматичний характер, зумовлений станом розвитку конкретних громад. Фахівці НАН України, аби справедливо і лаконічно зафіксувати вплив на формування української національної ідентичності релігійного фактору, визначити його позитивні та хибні наслідки, торкнулися декількох характеристик локального релігійного ринку, а саме: «- рівня інклюзії українців у релігійне життя країни; – структури локального релігійного ринку; – соціокультурного впливу домінуючої християнської православної (ортодоксальної) церкви на формування світогляду (архетипу) українців» [8, с. 65].

Інституалізація локальних громад як політичних спільнот, які є автономними від регіональних і центральних порядків денних, відбувається на основі розбудови специфічних локальних механізмів політичної легітимності. Вони ґрунтуються на підтримці громадянами свого політичного середовища. При цьому 36,7% українців у 2017 році вважали, що децентралізація йде дуже повільно [12]. У цьому контексті політологи НАН України для глибокого розуміння походження, факторів, наслідків та етапів кризи легітимності в Україні прослідкували «історію концептуалізації феномену політичної легітимності, яка, безумовно, детермінована реальними локальними політичними, соціально-економічними та культурними процесами» [8, с. 87].

Підтримка «земляків» як представників громади визначається на основі очікування від «знайомих» кандидатур та особистостей у межах розв'язання конкретних питань

місцевого розвитку. Зокрема, це стосується і бажання формувати владні інституції на основі певних уподобань. Провідні вчені Інституту імені І. Кураса слушно вказують, що «демократія потребує свідомої участі у вільних виборах та недопуск до влади військових, що відсутність корупції у центральній владі починається з відсутності корупції на локальному рівні, що високий рівень життя та економічний прорив передбачають не лише якісну владу, але і важку працю кожного з нас» [8, с. 103].

Динамічний характер визначення місцевого політичного порядку денного та локальних політичних вимог закріплюється в українській політичній традиції. Зокрема, йдеться про імпульсивну та вибухову реакцію на тривале ігнорування потреб громадян у період діяльності антидержавних політичних сил. Всеохоплюючий аналіз криз політичного розвитку в Україні дає змогу вказати, що «хронологічно після подій 2013 року локальні протестні акції відбувалися із різних приводів – від «смітничкової люстрації» до впливу на призначення, підключення об'єкта до мереж, «за» чи «проти» забудови. У контексті теми участі відзначимо, що протест, безумовно, використовується як політична дія і агітація. Але протест набрав ознак прямої дії (прямої участі), який може долати бюрократичні перепони і змінювати правопорядок, безпосередньо впливати на ухвалення рішення» [8, с. 209].

Локальна політична ідентичність в Україні виступає передумовою удосконалення механізмів політичного представництва. Вона може забезпечити перехід від елітарної до більш егалітарної моделі презентації політичних інтересів. У цілому оптимістичну розвідку щодо легітимації локальної еліти зробила у 2007 році О. Дацаківська, яка стверджує, що «елітна легітимація – це процес здобуття виправдання, довіри суспільства, визнання за нею права на прийняття політичних рішень» [5, с. 16].

Забезпечення високого ступеня легітимності локального політичного менеджменту також пов'язана із специфікою функціонування локальної політичної ідентичності. Він може бути реалізований у випадку, якщо впливові чинники тіньового політичного управління дійдуть згоди стосовно пріоритетів місцевого розвитку. Українська дослідниця доречно обґрунтувала поняття «легітимаційна ситуація» (зменшення ступеня легітимності діючої політичної еліти та входження в політику нового покоління еліти), визначила форми політичної еліти, що утворювалися внаслідок проходження легітимаційних ситуацій (номенклатурно-патріотична еліта,

номенклатурна олігархія, бюрократична олігархія), узагальнила джерела легітимації політичної еліти України (правові засади, власна вигода, традиція та харизма) та чинники легітимації (бюрократія, закон, вибори, участь громадян у політичному житті) [5, с. 16].

Локальна політична ідентичність покликана збалансувати вплив центральної та регіональної влади на порядок денний локальних громади. Як показує аналіз нормативно-правових актів, в Україні панує тенденція активного політичного втручання в місцеві справи з боку центру, зокрема на основі механізмів партійного будівництва. Згідно з думкою аналітиків політичного процесу в незалежній Україні з приводу нормативно-правового забезпечення локального політичного процесу, «стаття 3 Закону «Про політичні партії в Україні», яка зафіксувала тезу про те, що політичні партії в Україні створюються і діють тільки із всеукраїнським статусом) спонукала до збільшення кількості регіональних і локальних політичних сил, про що свідчать не лише їхні назви – політична партія «Українська галицька партія» (2014 р.); політична партія «Ми – кияни» (2015 р.); всеукраїнське об'єднання «Черкашани», 2015 р.; політична партія «Херсонці» (2015 р.); політична партія «Вінницька європейська стратегія» (2016 р.); політична партія «Європейський Кривий Ріг» (2017 р.); політична партія «Біла Церква разом» (2018 р.); політична партія «Наш Дім Одеса2 (2018 р.); політична партія «Київська громада» (2018 р.); політична партія «За Одещину» (2019 р.); політична партія «Молодий Харків» (2019 р.); політична партія «Партія чернівчан» (2019 р.); політична партія «Патріоти Волині» (2019 р.) – а й принаймні частина партійних програм» [9, с. 263].

Навіть місцеві політичні лідери, які прагнуть використати локальну політичну ідентичність якнайповніше, змушені використовувати політичні інститути центрального рівня. Вони повинні артикулювати загальнодержавний порядок денний для забезпечення відповідності національним правилам політичної гри. Згідно з думкою експертів, «оскільки широкому загалу програми цих політичних сил не є доступними, відзначають лише те, що очільником партії «Бджола» став міський голова Кам'янського (Дніпропетровщина) А. Білоусов, який заявив, що партія буде захищати інтереси безпосередньо мешканців Кам'янського. Тобто партія мала фактично локальну суб'єктність» [9, с. 274].

Декларативність зв'язку центральних політичних сил та політичних лідерів з локальним порядком денним спричиняє вибухове зрос-

тання так званих «іменних політичних сил». Вони акцентують увагу на локальній популярності конкретних дійових осіб. На думку вітчизняних аналітиків, «окремих чинників, що сприяв появі/перейменуванню партій, був пов'язаний із прагненням політиків до увізнення свого власного політичного іміджу за рахунок створення іменної, локальної чи регіональної партії. Аналіз зміни назв перейменованих партій засвідчує, як правило, відхід політсили від попередніх ідеологічних настанов, що, однак, не ставало на заваді виведенню цієї перейменованою партією начал власної історії з року реєстрації політсили, на базі якої вона постала» [9, с. 282].

Зв'язок конкретних локальних громади із політичними суб'єктами центрального рівня уповільнює формування самодостатньої локальної політичної ідентичності. Політичні симпатії та уподобання мешканців громади втрачають локалізацію навколо проблем громади. Як слушно вважає експертка Альона Бабак, «педалювання реформи, недосконалість низки законодавчих норм, врахування державними органами інтересів регіональних та локальних еліт призвели до затвердження на початковому етапі реформи низки ОТГ, створених добровільно, але не за перспективними планами областей і з порушенням методики» [7]. Також див.: А. Голуб [3].

Навіть процеси фінансово-ресурсної децентралізації не були повною мірою пов'язані з локальним порядком денним. Універсальні загальнонаціональні підходи до формування об'єднаних територіальних громад стали зразком централізаторської логіки державного будівництва. Згідно з А. Бабак, «перспективні плани стали «підганятися» під уже сформовані громади, які були створені без урахування цих перспективних планів. Це стало причиною існування ОТГ, які не були спроможними забезпечити відповідний рівень послуг та власний економічний розвиток» [7]. Це підтверджують матеріали замірів громадської думки [4], а також зміст постанов Кабінету Міністрів України [10].

Планування взаємодії, спроможності та самодостатності громадськості у парадоксальний спосіб здійснювалася на основі стандартизації та уніфікації. При цьому процес формування локальної ідентичності не розглядався як вирішальний у визначенні географічних меж громад. Це уповільнює процеси їх внутрішньої політичної консолідації.

**Висновки.** Таким чином, локальна політична ідентичність сучасної України має виразну специфіку, яка формується умовами політичних криз та пріоритетами демократизації. Децентралізація як передумова демократичних перетворень на локальному рівні надає можливість становлення локальної громади як суб'єкта формування власного політичного порядку денного. Також локальна політична ідентичність є вирішальною для формування інституту локального політичного лідерства.

Обидва процеси виникають на основі фіксації прагматичних вимоги громадян у середовищі локальної громади. Відбувається диференціація вимог та потреб локального центрального та регіонального рівня. Також зростає адресність вимог громадян до конкретних інститутів врядування. В цих умовах локальний політичний менеджмент повинен бути ініціативним та таким, що акцентує увагу на партнерстві з основними політико-активними групами всередині громади.

Спроможність локального політичного менеджменту розв'язувати кризові ситуації, застосовувати конкретні дії та працювати на розвиток громади посилюється на основі адекватного розуміння локальних політичних цінностей локального проекту розвитку тощо. В цілому поява локальної політичної ідентичності в Україні свідчить про новий рівень та етап консолідації громади та нові етапи розвитку локальної демократії. Перспективою подальшого розгляду проблеми, порушеної в даній статті, є встановлення чинників розвитку локальної політичної конкуренції.

### Література:

1. Бевз Т. А. Специфіка здійснення реформ місцевого самоврядування та територіальної організації влади в регіонах України: здобутки і прорахунки. *Демократизація політичних інститутів і суспільний розвиток в Україні*. Київ, 2019. 208 с.
2. Весперіс С. З., Решетняк Я. В. Децентралізація: проблеми новосформованих об'єднаних територіальних громад. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2018. Вип. 19. Ч. 1. С. 48–49.
3. Голуб А. Остаточний відлік. Скільки ОТГ існуватиме в Україні та чому зникає з мап частина вже утворених. URL: <https://tyzhden.ua/politics/244038>
4. *Громадська думка населення щодо реформи децентралізації*. URL: <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-dosyagnennya-i-problemi-otsinki-gromadyan>

5. Дащаківська О. Ю. Політична еліта України: проблема легітимації : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. Львів, 2007. 20 с.
6. Жук В. *Напрями розвитку та зміцнення управлінського потенціалу органів місцевої влади*. URL: <http://old.niss.gov.ua/monitor/juli08/01.htm>
7. З добровільної фази об'єднання громади ми переходимо до об'єднання, заснованого на спроможності – Альона Бабак. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11593>
8. Кризи політичного розвитку в Україні: причини, зміст і способи нівелювання : монографія / авт. кол. : Г. І. Зеленько (керівник, наук. ред.), Р. В. Балабан, С. Г. Брехаря, Л. Л. Кияниця, О. Ю. Кондратенко, Н. В. Кононенко, Т. М. Ляшенко. Київ : ІПЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2022. 352 с.
9. Політичний процес у незалежній Україні: підсумки і проблеми : монографія. Вид. 2-ге, доп. Київ : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2022. 704 с.
10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження методики формування спроможних територіальних громад» від 08 квітня 2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%d0%bf#text>
11. Солодкий С., Левонюк Т., Баласанян В. Взаємозв'язок між децентралізацією та європейською інтеграцією. URL: [http://neweurope.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/Decentralization\\_ukr\\_web-2.pdf](http://neweurope.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/Decentralization_ukr_web-2.pdf)
12. 36,7% українців вважають, що децентралізація йде дуже повільно. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2017/07/24/7150397>

### References:

1. Bevz T. A. Spetsyfika zdiisnennia reform mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v rehionakh Ukrainy: zdobutky i prorakhunky. *Demokratyzatsiia politychnykh instytutiv i suspilnyi rozvytok v Ukraini*. Kyiv, 2019. 208 s.
2. Vesperis S. Z., Reshetniak Ya. V. Detsentralizatsiia: problemy novosformovanykh obiednanykh terytorialnykh hromad. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu*. 2018. Vyp. 19. Chast. 1. S. 48–49.
3. Holub A. Ostatochnyi vidlik. Skilky OTH isnuvatyme v Ukraini ta chomu znykaie z map chastyna vzhe utvorenykh. URL: <https://tyzhden.ua/politics/244038>
4. Hromadska dumka naselennia shchodo reformy detsentralizatsii. URL: <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-dosyagnennya-i-problemi-otsinki-gromadyan>
5. Dashchakivska O. Yu. Politychna elita Ukrainy: problema lehytymatsii : avtoref. dys. ... kand. polit. nauk : 23.00.02 / Lviv. nats. un-t im. I. Franka. Lviv, 2007. 20 с.
6. Zhuk V. Napriamy rozvytku ta zmitsnennia upravlinskoho potentsialu orhaniv mistsevoi vlady. URL: <http://old.niss.gov.ua/monitor/juli08/01.htm>
7. Z dobrovilnoi fazy obiednannia hromady my perekhodymo do obiednannia, zasnovanoho na spromozhnosti – Alona Babak. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11593>
8. Kryzy politychnoho rozvytku v Ukraini: prychny, zmist i sposoby niveliuvannia : monohrafiia / avt. kol. : H. I. Zelenko (kerivnyk, nauk. Red.), R. V. Balaban, S. H. Brekharia, L. L. Kyianytsia, O. Yu. Kondratenko, N. V. Kononenko, T. M. Liashenko. Kyiv : IPIEND im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy, 2022. 352 s.
9. Politychnyi protses u nezalezhnii Ukraini: pidsumky i problemy : monohrafiia. Vyd. 2-he, dop. Kyiv : instytut politychnykh i etnonatsionalnykh doslidzhen im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy, 2022. 704 s
10. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy "Pro zatverdzhennia metodyky formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad" vid 08 kvitnia 2015 r. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%d0%bf#text>
11. Solodkyi S., Levoniuk T., Balasanian V. Ta in. Vzaiemozviazok mizh detsentralizatsiieiu ta yevropeiskoiiu intehratsiieiu. URL: [http://neweurope.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/Decentralization\\_ukr\\_web-2.pdf](http://neweurope.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/Decentralization_ukr_web-2.pdf)
12. 36,7% ukraintiv vvazhaiut, shcho detsentralizatsiia yde duzhe povilno. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2017/07/24/7150397>