

Хмельников Артем Олександрович

Локальний політичний менеджмент: інституційні та організаційні засади

УДК 321.23

DOI <https://doi.org/10.24195/2414-9616.2022-4.11>

Хмельников Артем Олександрович
кандидат політичних наук, депутат
Дніпровської міської ради
просп. Д. Яворницького, 75, Дніпро,
Україна

Розглядається локальний рівень розгортання процесів політичного забезпечення сталого розвитку. Вивчено особливості інституалізації локальної політики, яка почала повноцінно розвиватися зі стартом процесів децентралізації в сучасній Україні. Встановлено ознаки ідентифікації ключових інститутів та організаційних процесів, які визначають конфігурацію локального політичного менеджменту. З'ясовано специфіку консолідації зусиль громадянського суспільства та обраних політичних представників громади, які покликані зберегти суспільну стабільність та умови життя населення. У статті застосовуються фахові методичні засоби сучасних політичних наук. Зокрема, компаративний аналіз описує інституційні основи політичних рішень в умовах локального політикуму. Структурний аналіз визначає значення та вплив ключових організаційних вимірів політичного інституалізації місцевих громад. Фахові методи включають системний підхід і метод неінституціоналізму. Вони спрямовані на визначення важливих напрямків еволюції організаційної структури на локальному та ситуативному рівнях, а також конкретні структурні зв'язки інститутів локального політичного менеджменту. Увага приділяється організаційним ланкам локального політичного менеджменту, які формуються навколо демократичного політичного лідерства. Встановлено, що у трансформаційних державах політична конкуренція на локальному рівні лише проходить період апробації. Доведено, що за умови домінування перших політичних система рухається до консолідованої демократії. Встановлено, що якісне зростання інституційного забезпечення локальної політичної системи зумовлене об'єктивними показниками модернізації. Розкрито значення кейсу сучасної України, який свідчить, що процеси децентралізації спричинили появу місцевих політичних сил та громадських рухів. З'ясовано, що за умови їх внутрішньої консолідації партійна політика стає рушійною силою локальної демократії. Доведено, що за цифрової доби важливою інституційною ланкою локального політичного менеджменту стають структури управління медіа-простором та політичне інформування громади.

Ключові слова: політичний менеджмент, локальна політика, громадське представництво, організаційні процеси, соціальний капітал, політичні інститути.

Вступ. Сучасна політична наука дедалі частіше звертає увагу на проблеми локальної політики. Рівень самоврядних спільнот демонструє практики політичного залучення, підвищення рівня публічності, формування соціального капіталу та відносин політичної довіри між владою та громадянами. Також на локальному рівні розгортаються процеси політичного забезпечення сталого розвитку. Мова йде про перетворення запиту на раціональне природокористування в конкретні рішення щодо оптимізації урбаністичного розвитку. В сучасній Україні локальна політика почала повноцінно розвиватися зі стартом процесів децентралізації. У зв'язку з цим існує необхідність ідентифікації ключових інститутів та організаційних процесів, які визначають конфігурацію локального політичного менеджменту. В умовах масштабної збройної агресії проти України сталість локального врядування, консолідовані зусилля громадянського суспільства та обраних політичних представників громади покликані зберегти суспільну стабільність та умови життя населення. Локальний політичний менеджмент виступає ознакою глибинних процесів демократизації та відповідає рівню спроможності держави згідно з сучасними документами ООН. Актуальним є виявлення розбіжностей між загальнона-

ціональним, регіональним та локальним рівнями політичного управління.

Аналіз публікацій свідчить, що інституційна структура локального політичного менеджменту перебуває в фокусі уваги низки зарубіжних вчених. М. Бассолі звертається до теми італійського випадку місцевих механізмів управління та демократичних результатів [13], Ф. Райхен і Дж. Б. Цімеманн розкривають значення кластерів в глобальній економіці, заснованих на знаннях [14], Ф. Шарпф встановлює реальних акторів як чинників інституціоналізму в дослідженнях політики [15]. Серед вітчизняних фахівців до розв'язання проблеми долучилися Т. Астахова аналізує політичні партії в системі інститутів громадянського суспільства: конституційно-правовий аспект [1] О. Тіт розкрила особливості локальних політичних партій в Україні [13], Т. Семигіна оцінює потенціал синергетики глобального і локального в рамках глокалізації політичних процесів [11], О. Новакова встановила інституціональні межі прийняття політичних рішень [9], П. Левчук дослідив фактори та іманентні властивості коаліції зростання в межах політичного простору локальної спільноти [7], А. Кройтор розкрив умови та характер процесу інституціоналізації політичних партій в Україні на початку ХХ століття [6], Н. Дацій вивчає державну інституційну струк-

туру як складову екологічної політики [3], В. Панасюк розкриває принципи та форми взаємодії органів влади та інститутів громадянського суспільства з реалізації державної молодіжної політики [10]. У зв'язку з цим актуалізується завдання розкриття функціоналу інституційної та організаційної структури локального політичного менеджменту в Україні та зарубіжних державах.

Мета і завдання. Метою статті є встановлення інституційної та організаційної структури локального політичного менеджменту в Україні та зарубіжних державах. Завданням статті є диференціація функціональної ролі інститутів локальної політики, які формують передумови діяльності локального політичного менеджменту.

Методи дослідження. У статті застосовуються фахові методичні засоби сучасних політичних наук. Зокрема, компаративний метод описує інституційні основи політичних рішень в умовах локального політикуму. Структурний аналіз визначає значення та вплив ключових організаційних вимірів політичного інституалізації місцевих громад. Спеціальні методи включають системний підхід і метод неінституціоналізму. Вони спрямовані на визначення важливих напрямків еволюції організаційної структури на локальному та ситуативному рівнях, а також на виявлення конкретних структурних зв'язки інституційного середовища локального політичного менеджменту.

Результати. Організаційні ланки локального політичного менеджменту формуються навколо демократичного політичного лідерства. Цей інститут на локальному рівні набуває особливого значення, оскільки підтримка лідера та його спроможність спонукати інших до певної дії особливо наочно проявляється в межах локальної громади. При цьому риси локального лідера мають певну специфіку. Ю. Карпець справедливо зазначає, що «оскільки державна політика не існує без політичних лідерів та їхньої діяльності, виникла нагальна потреба у вивченні і дослідженні феномена лідерства та напрямків його політичного впливу» [5, 149].

Важливою рисою локального політичного лідерства як організаційної засади локального політичного менеджменту слід вважати політичну конкурентоздатність. У трансформаційних державах політична конкуренція на локальному рівні лише проходить період апробації. У зв'язку з цим, методи політичної боротьби не завжди відповідають інтересам суспільства. На думку Ю. Карпця, «не можна говорити про те, що опозиція не впливає на політичний курс певного регіону, або держави в цілому, саме під її нищівною критикою лідери, що знаходяться при владі, змушені корегувати свій політичний курс. Але в більшості випадків, завдяки неконструктивній критиці, з метою підвищення свого авторитету, «контреліта» замість

активізувати суспільство, сіє в ньому зневіру і скептицизм» [5,152].

Важливим параметром спроможності локального політичного лідерства слід вважати представництво групових інтересів. За умов конкуренції в рамках громади важливим є збіг групових зобов'язань і лідера та інтересів громади в цілому. Для сучасної України такий шлях є орієнтиром для політичного розвитку. Ю. Карпець слушно вважає, що «діяльність лідера є специфічною сферою його професійної активності і полягає в прагненні, за допомогою важелів політичної влади і особистого авторитету, практично реалізувати свої власні та групові інтереси, досягти поставленої мети, що була проголошена в задекларованій програмі, а це, в свою чергу, дасть можливість вирішити актуальні суспільні проблеми» [5, 154].

Важливим параметром спроможності локального політичного менеджменту в інституційному плані є взаємозв'язок між публічними та непублічними способами політичного представництва. За умов домінування перших політичних система рухається до консолідованій демократії. За умов впливу других існує небезпека консервації декларативно-імітаційної демократії. Д. Гаджиева слушно вказує, що «представницький характер означає, що інститут політичного транзиту складається з членів, які представляють інтереси громадян країни і діють виключно в їх інтересах, незалежно від того обрані ці члени шляхом загальнонаціональних виборів чи ні» [2, 190].

Якісне зростання інституційного забезпечення локальної політичної системи зумовлене об'єктивними показниками модернізації. До них, серед іншого, належать обсяг громадської участі та прозорість дії влади на всіх рівнях. Д. Гаджиева суттю найголовнішої, трансформаційної функції називає створення і дії інституту політичного транзиту виключно в умовах політичного транзиту – державного переходу до інших, якісно нових, способів організації політичної системи суспільства: до нового режиму, нової форми правління, нових методів здійснення влади, нової ідеології і т. ін. [2, 190].

Можливість досягнення об'єктивних орієнтів інституційної спроможності локального політичного менеджменту досягається за допомогою здійснення конкретних завдань щодо демократизації на локальному рівні. Це означає розширення кола політичного представництва, налагодження дієвої співпраці між різними політичними групами. На думку Д. Гаджиевої, «в таких умовах, інститут політичного транзиту стає таким інститутом, який безпосередньо втілює в життя такий перехід, робить все можливе для скорішого і ефективнішого досягнення поставленої перед ним мети та в подальшому несе за це відповідальність» [2, 191].

Закріплення надбань демократизації на рівні локального політичного менеджменту відбувається через визнання нових правил гри та обов'язків всіма учасниками політичних змагань. Приклад сучасної України свідчить, що процеси децентралізації спричинили появу місцевих політичних сил та громадських рухів. Їх подальша консолідація буде сприяти зміцненню організаційних засад локального політичного менеджменту. Д. Гаджиева обґрунтовано вважає, що «конститутивна (установча) функція інституту політичного транзиту полягає в тому, що в силу його цільового призначення та передбачених законом повноважень, на інститут політичного транзиту покладається закріплення, легітимізація та легалізація досягнутого в процесі політичного транзиту нового політичного устрою, державного та суспільного ладу» [2, 191].

Спроможність локальної політичної структури відповідати на виклики суспільного середовища залежить від рівня розвитку інституту політичних партій. За умови їх внутрішньої консолідації партійна політика стає рушійною силою локальної демократії. Дослідник А. Кройтор вірно вказує, що «внутрішньопартійна взаємодія між лідерами, партійною елітою, рядовими членами партії та її прихильниками відіграє важливу роль в успішному переході до демократії. Очевидно, що якщо не буде демократії у внутрішньопартійній взаємодії, то після отримання державної влади партії будуть відтворювати авторитарний стиль управління на більш високому – державному рівні» [6, 142].

Спроможність поєднати дискусійні основи та потреби громади робить партії важливим інститутом місцевої політики. Він стає є «генератором ідей» для розв'язання завдань сталого розвитку. В іншому випадку вони «консервуються» на рівні представлення ідей та їх артикуляції. А. Кройтор аргументовано стверджує, що «попри величезну кількість даних порівняльного аналізу внутрішньопартійної структури, у дослідженнях політичних партій немає єдності щодо чітких критеріїв оцінок демократичності та її необхідного мінімуму для того, щоб партія не втратила динаміку розвитку та не перетворилась на звичайний дискусійний майданчик» [6, 144].

Військовий період в Україні засвідчив, що партійні політичні суб'єкти можуть бути швидко усунені з політичної арени. Водночас для періоду післявоєнної перебудови України на локальному рівні партії стануть провідниками відкритості локального політичного менеджменту перед громадою. А. Кройтор досить слушно зауважує, що «визначаючи правила політичної гри держава законодавчо регулює питання, що стосуються як функціонування так і організаційної побудови партії. Висуває чітко визначені вимоги щодо структури, чисельності, територіального масштабу, діяльності у виборчий період тощо» [6, 146].

Інституалізація локального політичного менеджменту на шляху до консолідованої демократії вимагає зацікавленості локальних лідерів в результатах демократичних перетворень. Саме усвідомлення переходу на новий рівень повинне відображатися в діях та висловлюваннях локальних політичних менеджерів посткомуністичної доби, особливо в умовах протистояння російській агресії. Згідно з Г. Дунаєвою, «виділяються такі типові риси посткомуністичного суспільства, які заважають становленню політичної відповідальності у країні: домінування в політиці й економіці номенклатурно-корпоративних кланів, відсутність гарантій з боку держави прав і свобод особи, спроба відтворити звичні за радянських часів правила та норми суспільного та політичного життя» [4].

Спроможність інституцій локального політичного менеджменту організувати належне управління громадою за умови політичного різноманіття є ознакою їх ефективності. Локальний політичний менеджмент повинен «ухилитися» від директивних методів управління, формувати гнучку модель взаємодії з громадськістю. Г. Дунаєва обстоює справедливу позицію, згідно з якою «йдеться про контроль громадянського суспільства за діяльністю влади, що має сприяти формуванню політичної відповідальності органів державної влади, владних акторів перед суспільством. Інша складова стосується відповідальності безпосередньо самих громадян, їх об'єднань та організацій» [4].

Перехід місцевої влади до партнерської моделі взаємодії з політичними акторами локального рівня засвідчує демократичний вектор її еволюції. Якщо вона спроможна розв'язувати свої завдання у відкритому політичному середовищі, вона витримує випробування на спроможність здійснювати політичні інновації. Г. Дунаєва вірно вважає, що «інститути державної влади також сприймають громадські організації як деструктивну силу і часто не враховують тих пропозицій, які надають представники громадянського суспільства. З іншого боку, можна спостерігати низьку якість роботи самих громадських організацій» [4].

Таким чином, інституційне середовище локального політичного менеджменту на сучасному етапі має значну динаміку розвитку. Воно характеризується творенням нових форм функціонування інститутів та міжінституційної співпраці. Адаптація до чергової «хвилі демократизації» є основою «політичного виживання» локальних політичних менеджерів та лідерів.

Висновки. Інституційним підґрунтям сучасного локального політичного менеджменту виступають механізми політичного представництва та політичного врядування. До перших належать громадсько-політичні об'єднання, які представляють інтереси різних груп населення громади. До другої належать обрані представники місцевого самовряду-

вання. Водночас на локальному рівні актуальною є співпраця громадськості з чинними посадовцями локального політичного менеджменту. Також актуалізується питання інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття рішень на локальному рівні. Організаційними процесами, які розбудовують локальну політичну систему є процеси консолідації громади, оптимізація процесів політичного представництва, посилення ролі локального політичного лідерства. Демократизація політичного спектру в Україні вимагає побудови національної моделі політичної конкуренції, яка, з одного боку, буде вимагати від політичних акторів дотримання певних правил та умов самообмеження. З іншого боку, дедалі більш необхідним стає безперешкодний доступ громадян до всіх процедур та процесів ухвалення рішень. За цифрової доби важливою інституційною ланкою локального політичного менеджменту стають структури управління медіа простором та інформування громади. Побудова якісних інструментів обміну інформацією та пропозиціями збільшує імовірність ухвалення вірних альтернатив та підвищення динаміки розвитку поселень. Зростання публічності та мотивація до політичної участі покликані усунути неформальні практики непублічних політичних домовленостей. Також співпраця громадськості та локального політичного менеджменту вимагає взаємної довіри та підтримки в контексті захисту інтересів всієї локальної спільноти на протизагу вузьким корпоративним завданням місцевих бізнес-еліт. Перспективи подальшого розгляду проблеми, порушеної в даній статті, є ідентифікація політичних передумов інноваційного розвитку громади.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Астахова Т. В. Політичні партії в системі інститутів громадянського суспільства: конституційно-правовий аспект. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Вип. 64. 128-137.
2. Гаджиєва Д. В. Поняття, ознаки та функції інституту політичного транзиту Актуальні проблеми політики. 2013. Вип. 49. 187-193.
3. Дацій Н. В. Державна інституційна структура як складова екологічної політики *Вісник Академії митної служби України*. Сер. : Державне управління. 2010. № 2. 61-66.
4. Дунаєва Г. О. Процес інституціоналізації політичної відповідальності в Україні в контексті формування громадянського суспільства Політологічні записки. 2012. № 6. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap_2012_6_41.
5. Карпець Ю. В. Інститут лідерства як механізм впливу в політико-владних відносинах. Актуальні проблеми політики. 2013. Вип. 49. С. 149-159.
6. Кройтор А. В. Проблеми демократизація внутрішньопартійної взаємодії в Україні Актуальні проблеми політики. 2016. Вип. 57. 142-154.
7. Кройтор А. В. Умови та характер процесу інституціоналізації політичних партій в Україні на

початку ХХ століття. Актуальні проблеми політики. 2013. Вип. 49. 321-329.

8. Левчук П. М. Вітальні фактори та іманентні властивості коаліції зростання в межах політичного простору локальної спільноти. *Філософія і політологія в контексті сучасної культури*. 2012. Вип. 3. 206-213.
9. Машаровська С. Ю. Маніпулятивні технології в локальних політичних кампаніях. *Гуманітарні студії*. 2013. Вип. 20. 235-242.
10. Новакова О. В. Інституціональні межі прийняття політичних рішень Політологічні записки. 2012. № 5. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap_2012_5_9.
11. Панасюк В. М. Принципи та форми взаємодії органів влади та інститутів громадянського суспільства з реалізації державної молодіжної політики *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 61. 244-250.
12. Семігіна Т. В. Глокалізація політичних процесів: синергетика глобального і локального. *Наукові записки НаУКМА. Політичні науки*. 2012. Т. 134. 23-26.
13. Тіт О. Г. Локальні політичні партії в Україні *Філософія і політологія в контексті сучасної культури*. 2014. Вип. 8. 267-270.
14. Bassoli M. Local governance arrangements and democratic outcomes (with some evidence from the Italian Case). *Governance*. 2010. 23 (3): 485-508.
15. Rychen F. and Zimmernann J.B. Clusters in the Global Knowledge-Based Economy: Knowledge Gatekeepers and Temporary Proximity. *Regional Studies*. 2008. 42(6). 767-776.
16. Scharpf F. *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Westview Press, 1997. 348.

REFERENCES:

1. Astakhova T. V. (2012) Politychni partii v systemi instytutiv hromadianskoho suspilstva: konstytutsiino-pravovyi aspekt [Political parties in the system of institutions of civil society: constitutional and legal aspect]. *Aktualni problemy derzhavy i prava*. Vyp. 64, 128-137.
2. Hadzhyieva D. V. (2013) Poniattia, oznaky ta funktsii instytutu politychnoho tranzytu [Concepts, signs and functions of the institute of political transit]. *Aktualni problemy polityky*. Vyp. 49, 187-193.
3. Datsii N. V. (2010) Derzhavna instytutsiina struktura yak skladova ekolohichnoi polityky [State institutional structure as a component of environmental policy]. *Visnyk Akademii mytnoi sluzhby Ukrainy*. Ser. : Derzhavne upravlinnia, № 2, 61-66.
4. Dunaieva H. O. (2012) Protsest instytutsionalizatsii politychnoi vidpovidalnosti v Ukraini v konteksti formuvannia hromadianskoho suspilstva [The process of institutionalization of political responsibility in Ukraine in the context of the formation of civil society]. *Politolohichni zapysky*. № 6 Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap_2012_6_41 (accessed 03.08.2022).
5. Karpets Yu. V. (2013) Instytut liderstva yak mekhanizm vplyvu v polityko-vladnykh vidnosynakh. [Institute of leadership as a mechanism of influence in political and power relations]. *Aktualni problemy polityky*. Vyp. 49, S. 149-159.
6. Kroitor A. V. (2016) Problemy demokratyzatsiia vnutrishnopartiinoi vzaiemodii v Ukraini [Problems of

democratization of intra-party interaction in Ukraine Actual problems of politics]. *Aktualni problemy polityky*. Vyp. 57, 142-154.

7. Kroitor A. V. (2013) Umovy ta kharakter protsesu instytutsionalizatsii politychnykh partii v Ukraini na pochatku KhKh stolittia. [Conditions and nature of the process of institutionalization of political parties in Ukraine at the beginning of the 20th century]. *Aktualni problemy polityky*. Vyp. 49, 321-329.

8. Levchuk P. M. (2012) Vitalni faktory ta imanentni vlastyvoli koalitsii zrostantia v mezhakh politychnoho prostoru lokalnoi spilnoty. [Vital factors and immanent properties of the growth coalition within the political space of the local community]. *Filosofii i politolohiia v konteksti suchasnoi kultury*. Vyp. 3, 206-213.

9. Masharavska S. Yu. (2013) Manipuliatyvni tekhnolohii v lokalnykh politychnykh kampaniiakh. [Manipulative technologies in local political campaigns]. *Humanitarni studii*. Vyp. 20, 235-242.

10. Novakova O.V. (2012) Instytutsionalni mezhi pryiniattia politychnykh rishen [Institutional limits of political decision-making]. *Politolohichni zapysky*. № 5. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap_2012_5_9 (accessed 03.08.2022).

11. Panasiuk V. M. (2011) Pryntsypy ta formy vzaiemodii orhaniv vlady ta instytutiv hromadianskoho

suspilstva z realizatsii derzhavnoi molodizhnoi polityky [Principles and forms of interaction between authorities and institutions of civil society in the implementation of state youth policy]. *Aktualni problemy derzhavy i prava*. Vyp. 61, 244-250.

12. Semyhina T. V. (2012) Hlokalizatsiia politychnykh protsesiv: synerhetyka hlobalnoho i lokalnoho. [Glocalization of political processes: synergy of global and local]. *Naukovi zapysky NaUKMA. Politychni nauky*. T. 134, 23-26.

13. Tit O. H. (2014) Lokalni politychni partii v Ukraini [Local political parties in Ukraine]. *Philosophy and political science in the context of modern culture. Filosofii i politolohiia v konteksti suchasnoi kultury*. Vyp. 8, 267-270.

14. Bassoli M. (2010) Local governance arrangements and democratic outcomes (with some evidence from the Italian Case). *Governance*. 23 (3): 485-508.

15. Rychen F. and Zimmemann J.B. (2008) Clusters in the Global Knowledge-Based Economy: Knowledge Gatekeepers and Temporary Proximity. *Regional Studies*. 42(6), 767-776.

16. Scharpf F. (1997) Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research. Boulder, Westview Press, 348.

Local political management: institutional and organizational foundations

Khmelnikov Artem Oleksandrovych

Candidate of Political Science, Deputy Dnieper City Council
D. Yavornytskoho Ave, 75, Dnipro, Ukraine

The local level of deployment of processes of political support for sustainable development is considered. The peculiarities of the institutionalization of local politics, which began to fully develop with the start of decentralization processes in modern Ukraine, were studied. Signs of identification of key institutions and organizational processes that determine the configuration of local political management have been established. The specifics of the consolidated efforts of civil society and elected political representatives of the community aimed at preserving social stability and the living conditions of the population have been clarified. The article uses professional methodical tools of modern political sciences. In particular, the comparative analysis describes the institutional foundations of political decisions in the conditions of local politics. Structural analysis determines the meaning and influence of key organizational dimensions of political institutionalization of local communities. Professional methods include the systemic approach and the method of institutionalism. They are aimed at determining the important directions of the evolution of the organizational structure at the local and situational levels, as well as specific structural connections of local political management and the behavior of the leading subjects of the community's political activity. Attention is paid to organizational links of local political management, which are formed around democratic political leadership. It has been established that in transformational states, political competition at the local level is only undergoing a trial period. It is proved that under the condition of the dominance of the first political system moves towards a consolidated democracy. It has been established that the qualitative growth of the institutional support of the local political system is determined by objective indicators of modernization. The importance of the case of modern Ukraine is revealed, which shows that the processes of decentralization caused the emergence of local political forces and public movements. It has been found that, under the condition of their internal consolidation, party politics becomes the driving force of local democracy. It has been proven that in the digital age, media space management structures and community political information become an important institutional link of local political management.

Key words: political management, local politics, public representation, organizational processes, social capital, political institutions.