

Хмельников Артем Олександрович

## Кризове політичне управління на локальному рівні: особливості та порядок денний

УДК 323.338

DOI <https://doi.org/10.24195/2414-9616.2022-5.9>

Хмельников Артем Олександрович  
кандидат політичних наук, депутат  
Дніпровської міської ради  
просп. Дмитра Яворницького, 75,  
Дніпро, Україна  
ORCID: 0000-0002-9343-8161

*Розглядається локальна антикризова управлінська діяльність, яка має виразні складники політичної активності. Вивчено особливості інституційної спроможності локального політичного менеджменту в надзвичайних умовах кризи в сучасній Україні. Встановлено ознаки потреб щодо уточнення порядку денного та особливостей антикризового політичного управління локального рівня. З'ясовано специфіку кризового аналізу та прийняття рішень в умовах локальної адженди, яка вимагає збереження існуючої інституційної спроможності громади та її розвитку на новому рівні. У статті застосовуються фахові методичні засоби сучасних політичних наук. Зокрема, нормативний аналіз описує правові основи кризового політичного управління в умовах локального політичного середовища. Інституційний аналіз визначає значення та вплив ключових організаційних вимірів кризового політичного управління. Фахові методи включають компаративний підхід і метод структурного функціоналізму. Вони спрямовані на визначення важливих напрямків кризового політичного управління на локальному та ситуативному рівнях, а також конкретні специфічні чинники локального порядку денного в умовах кризової ситуації. Увага приділяється ефективності перетворення політичного менеджменту на ефективну команду лідерів. З'ясовано вимоги до позиції представництва політичних інтересів в локальній громаді. Встановлено вимоги щодо Готовності до кризових ситуацій та наявності ролі моделі поведінки, яка спроможна адекватно відповісти на кризові виклики. Доведено, що конфліктна або консенсусна моделі визначають швидкість вирішення завдань розвитку громади. Встановлено, що пріоритетність завдань та розподіл зусиль між проміжними та фінансовими цілями громади. Розкрито значення культурної мотивації антикризових рішень, яка спрямовується на збереження історичної спадщини та значущих для громади цінностей. З'ясовано, що мультикультурний склад локальної громади може бути об'єктом впливу для інших рівнів політичного процесу. Доведено, що нерозуміння перспектив розвитку або архаїчні практики політичного представництва на місцевому рівні формують ризики внутрішнього конфлікту в громаді. Зроблено висновок про політичну компетентність місцевих лідерів України, яка в цілому виявилася відповідною викликам та завданням кризи, спричиненої зовнішньою агресією.*

**Ключові слова:** антикризовий менеджмент, політичні рішення, представництво інтересів, локальний порядок денний, політичне управління.

**Вступ.** Масштаби політичного управління на локальному рівні пов'язані з проблематикою забезпечення потреб місцевої політичної спільноти. Вони не вичерпуються економічними та господарськими питаннями. Локальний політичний менеджмент, так само як є менеджмент на інших рівнях, вимагає уваги до стратегічних завдань та прогнозування траєкторій розвитку конкретного поселення. Кризовий аналіз та прийняття рішень в умовах локальної адженди вимагає одночасно збереження існуючої інституційної спроможності громади та її розвитку на новому рівні. Можливість вплинути на розвиток кризової ситуації з'являється у випадку наявності фахових компетенцій лідерів та менеджерів, спрямованих на моніторинг та аналіз ситуації.

Ресурси та обсяг антикризової політики визначаються з урахуванням не лише локальних параметрів розвитку, але й регіональної та загальнонаціональної політики. В цих умовах локальна антикризова управлінська діяльність має виразні складники політичної діяльності. Тому існує потреба подальшого розгляду інституційної спроможності локального політичного менеджменту в надзвичайних умовах кризи в сучасній Україні. В період російської агресії вимоги до антикризової спроможності

локальних політичних менеджерів значно підвищується. Звідси виникає потреба уточнення порядку денного та особливостей антикризового політичного управління локального рівня.

**Аналіз публікацій.** Політичні рішення та менеджмент в умовах криз розглядає значна група українських вчених. До неї належить О.Дашевська, яка розкриває геополітичні наслідки циклічності політичних криз в Україні [2], М.Карлін виявляє особливості фіскальної політики країни в кризовий період на основі досвіду країн-членів ЄС для України [4], І.Колмогорова з'ясовує вплив економічних та політичних криз на демографічний стан сільських територій Одеської області [5], Т. Перга визначає роль екологічної політики у боротьбі з економічною кризою в контексті досвіду Європейського Союзу [7], Є.Перевода аналізує регулювання мовних аспектів політичної кризи [8]. Водночас, проблема кризового управління потребує висвітлення в контексті локального політичного менеджменту.

**Метою статті** є з'ясування особливостей порядку денного антикризового локального політичного менеджменту. Завданням статті є виявлення оптимальних підходів для антикризових рішень локального рівня.

**Методи дослідження.** У статті застосовано фахові політологічні підходи та методи. Зокрема, нормативний аналіз описує правові основи кризового політичного управління в умовах локального політичного середовища. Інституційний аналіз визначає значення та вплив ключових організаційних вимірів кризового політичного управління. Фахові методи включають компаративний підхід і метод структурного функціоналізму. Вони спрямовані на визначення важливих напрямків кризового політичного врядування на локальному та ситуативному рівнях, а також конкретні специфічні чинники локального порядку денного в умовах кризової ситуації.

#### **Результати дослідження.**

Кризовий локальний політичний менеджмент передбачає аналіз ефективності досягнення цілей політичного громади за умови раціонального використання ресурсів. Саме цей критерій є провідним для оцінки ефективності. Перетворення локального політичного менеджменту на ефективну команду лідерів вимагає уваги до позиції представництва політичних інтересів. На думку української фахівчині І. Забеліної, «реальність соціально-політичних криз у життєдіяльності суспільства обумовлює нагальну потребу в подальшій науково-теоретичній розробці методів їх подолання, покликаних надати практичну допомогу політикам в пошуку ефективних засобів попередження, дозволу і мінімізації наслідків кризових явищ. Це забезпечує актуальність звернення до аналізу кризових явищ в їх співвідношенні з теорії катастроф» [3].

Аналіз загальнонаціональних та локальних пріоритетів в процесі ухвалення рішень і вимагає від менеджерів значного досвіду та фахової підготовки. Готовність до кризових ситуацій вимагає наявності рольової моделі поведінки, яка спроможна адекватно відповісти на великомасштабні кризові виклики. Згідно з І. Забеліною, «буржуазні революції призвели до утвердження презумпції демократичних свобод і авторитету громадянського суспільства, які можна трактувати як західноєвропейський аналог соціального хаосу. Однак, цей хаос став не руйнувати національні держави, а інтегруватися в них за принципом противаги, що отримав назву «поділ влади» [3].

Адекватність прийняття антикризових політичних рішень для сучасних лідерів громад залежить від рівня співпраці з основними групами локальних політичних інтересів. Конфліктна або консенсусна модель визначає швидкість вирішення завдань розвитку громади навіть в умовах загальної кризи. І. Забеліна слушно вказує, що «кризи є загальними, вони притаманні будь-якій системі в живій і неживій природі, в суспільстві, бо без циклів немає розвитку, а без розвитку система є мертвою. І в той же час немає двох абсолютно ідентичних криз: кожна з них індивідуальна, неповторна, має свій набір

причин і факторів, володіє своїми специфічними рисами. Але це положення не є абсолютним, тому що досить складно знайти кризи, в яких не виявляється схожість тих або інших рис» [3]. Про це також вказує політолог С. Ставченко, аналізуючи етіологію політичних криз [9].

Перетворення локальної політичної команди на ефективних кризових менеджерів залежить від рівня координації та планування політичних дій. Важливого значення набуває пріоритетність завдань та розподіл зусиль між проміжними та фінансовими цілями громади. Значну роль відіграє усвідомлення стану кризи та її чинників на всіх каналах сприйняття та комунікації. Згідно з думкою В. Грубова та Ю. Кулагіна, «окремою проблемою у мовному питанні є відсутність співпраці між бізнесом і державою. Бізнес не зацікавлений у фінансуванні різноманітних державно-мовних і суспільно-мовних проектів для робітників-емігрантів та пасивно ставиться до тієї частини емігрантів, яка не знає або недостатньо володіє мовою. Завдяки впровадженню роботодавцями такого селективного механізму емігранти поділяються на бажаних і небажаних. Останні стають додатковим тягарем для бюджетів муніципальних органів влади і країни в цілому» [1, с. 108].

Культурологічні засади прийняття антикризових рішень на локальному рівні політичного процесу визначають ставлення до окремих етнічних груп, локальних політичних традицій та норм поведінки. Маючи культурну мотивацію, антикризові рішення враховують збереження об'єктів історичної спадщини, символіки етноідентичності та значущих для громади цінностей. На думку В. Грубова та Ю. Кулагіна, підкріплену емпіричним досвідом зарубіжних країн, «мультикультура відповідно до голландського варіанта означає, що всі культури існують паралельно, а емігранти вивчають мову і культуру країни перебування за власним бажанням. Завдяки старанням уряду в країні побудовано 475 мечетей, створено різноманітні освітні й культурні центри, що упорядкувало стан культурного життя мусульманської громади» [1, с. 110].

Інституалізація локальної політики спричиняє певну кількість викликів, які потребують уваги локальних лідерів та менеджерів. Ідеться про незгоду щодо питань місцевого розвитку. Також мультикультурний склад локальної громади може бути об'єктом впливу для інших рівнів політичного процесу. В. Грубов та Ю. Кулагін доречно відзначають, що «не маючи точок дотику, культурна етнополіфонія поступово розмежовує та ізолює певні групи населення, що призводить до поділу суспільного простору на етнічні території, які живуть своїм автономним життям. Берлінські, паризькі, лондонські та роттердамські етнічні анклавні зі своїм стилем і ритмом життя сьогодні є нормою організації суспільного простору. Намагання ж влади втрути-

тися у ці процеси за допомогою правових механізмів очікуваних результатів поки що не дають» [1, с. 111].

Одним з провідних антикризових управлінських процесів є перетворення локального порядку денного на ресурси й можливості місцевого розвитку. Ресурсне та інтелектуальне забезпечення інновацій сприяє налагодженню взаємодії між основними стейкхолдерами громади. Водночас нерозуміння перспектив розвитку або архаїчні практики політичного представництва на місцевому рівні формують ризики внутрішнього конфлікту. Це суперечить природі сприятливого клімату для технологічних інновацій. Ю. Олійник справедливо зауважує, що «інноваційною діяльністю не можна примусити займатися або ввести її наказовим порядком. Вона є творчим процесом, спонукальною причиною якого є бажання отримати надприбуток від реалізації нової конкурентоздатної продукції. Стримуючим моментом в цій справі є підвищений ступінь ризику. Процес почнеться мимоволі тільки тоді, коли перший чинник буде сильнішим за другий» [6, с. 99]. Про це свідчать і процеси соціалізації молоді у періоди суспільно-політичних криз, які аналізують М.Цивін та О.Матвієнко [11].

Державоцентризм у забезпеченні інноваційного розвитку громад та територій є досить звичною справою в умовах політичних трансформацій. Водночас сучасна Україна потребує децентралізації у підходах до інноваційного розвитку. Суперечка між локальним і центральним порядком денним породжує кризу в порядку впровадження інновацій. Ю. Олійник основними чинниками погіршення стану інноваційної сфери називає «фінансово-економічні, управлінські та виробничо-технологічні. До перших можна віднести: недостатність власних державних коштів на фінансування й підтримку та обмеженість зовнішніх інвестиційних ресурсів, які потрібні для створення стратегічних конкурентних переваг національної економіки; необхідність виявлення пріоритетних способів формування розвиненої системи фінансової державної підтримки й інфраструктурного забезпечення інноваційної діяльності підприємств» [6, с. 100]. Світова криза стає також чинником трансформації довіри до конкурентної політики в Україні, згідно з Ю.Уманцівим [10]. Це спонукає локальних політичних та економічних акторів формувати власну позицію стосовно дій інститутів влади.

Безпосередній вихід локальних політичних акторів на міжнародний рівень також породжує низку викликів. До них, серед іншого, належить спроможність локальних громад відповідати тенденціям глобальної конкуренції. Ю. Олійник цілком виправдано одним з важливих напрямів вирішення проблеми переходу країни на інноваційний шлях розвитку вважає «стратегічне партнерство. Без інтеграції інтересів держави, суспільства й підпри-

ємств у міжнародну економіку неможливо створити опору для активізації інвестиційно-інноваційних процесів і перехід до нової якості економічного росту» [6, с. 103].

Подолання наслідків кризової свідомості та негативних очікувань від розвитку локальної спільноти є можливим за умови чіткого бачення локальними політичним менеджментом механізмів впровадження інновацій. За умови стрімкого технологічного розвитку інфраструктури громади політична відповідальність локального менеджменту буде забезпечуватися на основі довіри і взаємодії з основними одержувачами послуг. Ю. Олійник вказує, що «відновлення існуючих й запровадження в дію нових технологій повинні відбуватися на основі інтенсифікації вітчизняних і міжнародних розробок, в результаті чого відбудеться впровадження інновацій у більшість ланок господарської інфраструктури держави» [6, с. 103].

Економікоцентризм впровадження антикризових політик локальної громади також виступає причиною кризи у відносинах стейкхолдерів. Потреба у масштабних соціальних інвестиціях у багатьох випадках ставить під сумнів високі темпи економічного розвитку. Це протиріччя має «зніматися» на основі відкритого діалогу. Як аргументовано висновує Ю. Олійник, «створення інноваційної інфраструктури залежить від рівня технологічного та економічного розвитку національної економіки. В умовах суспільства, що трансформується, інноваційна інфраструктура повинна сприяти входженню науки в ринкове середовище, розвитку підприємництва в науковотехнічній сфері. Інноваційна інфраструктура акумулюючи фінансові ресурси, діє як важливий інвестиційний механізм сучасних інноваційних процесів» [6, с. 104].

Таким чином, політичні пріоритети антикризової діяльності локального політичного менеджменту формуються на основі викликів спричинених будовою політичного порядку денного. Галузевий принцип управління визначає односторонність у підходах та витратах ресурсів. Звідси нагальною потребою локальних громад є формування комплексного підходу для забезпечення сталого розвитку.

**Висновки.** Антикризова політика локального рівня формується за принципами, подібними до макрополітичного порядку денного. Вона включає представництво політичних інтересів, їх узгодження та координацію управлінських дій. Поряд з цим, антикризовий локальний політичний менеджмент відзначається значною деталізацією порядку денного. Для локального рівня не є характерними ідеологічні, абстрактні або загальнотеоретичні предмети розгляду.

Поряд з цим, в умовах сучасної України політичні сили намагаються внести до обговорення локальними громадами питань національного порядку денного. Це дещо уповільнює розв'язанням

завдань з запобігання кризи. Досвід роботи міських рад в умовах російської агресії в сучасній Україні засвідчив, що політична компетентність місцевих лідерів в цілому виявилася відповідною викликам та завданням.

Ресурсна мобілізація локальних громад в період пандемії Covid-19 створила передумови для швидкого регулювання з боку інститутів публічної влади. Напад Росії також спонукав до швидких та ефективних рішень, консолідації зусиль, більш раціонального використання ресурсів тощо. В сучасних умовах актуальним є поширення позитивного досвіду взаємодії між громадами та подальше налагодження зв'язків між різними населеними пунктами на рівні горизонтальної співпраці інститутів публічної влади та громадянського суспільства. Отже, антикризовий менеджмент локального рівня виступає важливою частиною антикризового менеджменту сучасної української держави. Вказане створює умови для подальших досліджень порушеної теми.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Грубов В., Кулагін Ю. (2012) Криза політики мультикультуралізму в європейському суспільному просторі. *Вісник Київського національного торговельно-економічного університету*. № 6. 104-114.
2. Дашевська О. В. (2015) Геополітичні наслідки циклічності політичних криз в Україні. *Гілея: науковий вісник*. Вип. 98. 386-391.
3. Забеліна І. О. (2013) Теорії кризи та катастрофи в політичному розвитку цивілізацій. *Політологічні записки*. № 7. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap\\_2013\\_7\\_39](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap_2013_7_39).
4. Карлін М. І. (2015) Особливості фіскальної політики країни в кризовий період: досвід країн-членів ЄС для України. *Економічний форум*. № 3. 384-390.
5. Колмогорова І. В. (2014) Вплив економічних та політичних криз на демографічний стан сільських територій Одеської області. *Аграрний вісник Причорномор'я*. Економічні науки. Вип. 75. 142-152.
6. Олійник Ю. О. (2013) Державна інноваційна політика в умовах економічної кризи. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди*. «Економіка». Вип. 13. 98-106.
7. Перга Т. (2014) Роль екологічної політики у боротьбі з економічною кризою: досвід Європейського Союзу. *Часопис української історії*. Вип. 29. 80-85.
8. Перегуда Є. В. (2014) Регулювання мовних аспектів політичної кризи. *Наукові праці МАУП*. Вип. 43. 5-10.
9. Ставченко С. В. (2013) Етіологія політичних криз. *Грані*. № 12. 61-65.
10. Уманців Ю. М. (2011) Світова криза як чинник трансформації довіри до конкурентної політики в Україні. *Вісник Інституту економіки та прогнозування*. 43-47.

11. Цивін М. Н., Матвієнко О. В. (2015) Соціалізація молоді у періоди суспільно-політичних криз. *Вісник Національної академії керівних кадрів культури і мистецтв*. № 1. 210-214.

#### REFERENCES:

1. Hrubov V., Kulahin Yu. (2012) Kryza polityky multykulturalizmu v yevropeiskomu suspilnomu prostori. [The crisis of the policy of multiculturalism in the European public space] *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho torhovelno-ekonomichnoho universytetu*. № 6. S. 104-114 [in Ukrainian].
2. Dashevskaya O. V. (2015) Neopolitychni naslidky tsyklichnosti politychnykh kryz v Ukraini. [Geopolitical consequences of the cyclicity of political crises in Ukraine] *Hileia: naukovyi visnyk*. Vyp. 98. 386-391 [in Ukrainian].
3. Zabelina I. O. (2013) Teorii kryzy ta katastrofy v politychnomu rozvytku tsyvilizatsii. [Theories of crisis and catastrophe in the political development of civilizations] *Politohichni zapysky*. № 7. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap\\_2013\\_7\\_39](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap_2013_7_39) [in Ukrainian].
4. Karlin M. I. (2015) Osoblyvosti fiskalnoi polityky krainy v kryzovyi period: dosvid krain-chleniv YeS dlia Ukrainy. [Peculiarities of the country's fiscal policy in the crisis period: the experience of EU member states for Ukraine] *Ekonomichnyi forum*. № 3. 384-390 [in Ukrainian].
5. Kolmohorova I. V. (2014) Vplyv ekonomichnykh ta politychnykh kryz na demohrafichnyi stan sil'skykh terytorii. [The impact of economic and political crises on the demographic condition of rural areas] *Odeskoi oblasti Ahrarnyi visnyk Prychornomor'ia*. *Ekonomichni nauky*. Vyp. 75. 142-152 [in Ukrainian].
6. Oliinyk Yu. O. (2013) Derzhavna innovatsiina polityka v umovakh ekonomichnoi kryzy. [State innovation policy in the conditions of the economic crisis] *Zbirnyk naukovykh prats Kharkivskoho natsionalnoho pedahohichnoho universytetu imeni H. S. Skovorody*. «Ekonomika». Vyp. 13. 98-106 [in Ukrainian].
7. Perha T. (2014) Rol ekolohichnoi polityky u borotbi z ekonomichnoiu kryzoiu: dosvid Yevropeiskoho Soiuzu. [The role of environmental policy in the fight against the economic crisis: the experience of the European Union] *Chasopys ukrainskoi istorii*. Vyp. 29. 80-85 [in Ukrainian].
8. Perehuda Ye. V. (2014) Rehuliuвання movnykh aspektiv politychnoi kryzy [Regulation of linguistic aspects of the political crisis] *Naukovi pratsi MAUP*. Vyp. 43. 5-10 [in Ukrainian].
9. Stavchenko S. V. (2013) Etiolohiia politychnykh kryz. [Etiology of political crises] *Hrani*. № 12. 61-65 [in Ukrainian].
10. Umantsiv Yu. M. (2011) Svitova kryza yak chynnyk transformatsii doviry do konkurentnoi polityky v Ukraini. [The world crisis as a factor in the transformation of trust in competitive policy in Ukraine] *Visnyk Instytutu ekonomiky ta prohnozuvannia*. 2011. 43-47 [in Ukrainian].
11. Tsyvin M. N., Matviienko O. V. (2015) Sotsializatsiia molodi u periody suspilno-politychnykh kryz. [Socialization of youth in periods of socio-political crises] *Visnyk Natsionalnoi akademii kerivnykh kadriv kultury i mystetstv*. № 1. 210-214 [in Ukrainian].

## Crisis political management at the local level: features and agenda

Khmelnikov Artem Oleksandrovykh

Candidate of Political Sciences, Deputy  
of the Dnipro City Council  
Dmytro Yavornytskyi Ave, 75, Dnipro,  
Ukraine  
ORCID: 0000-0002-9343-8161

*Local anti-crisis management activity, which has distinct components of political activity, is considered. Peculiarities of the institutional capacity of local political management in the extraordinary conditions of the crisis in modern Ukraine are studied. Signs of the need to clarify the agenda and features of anti-crisis political governance at the local level have been established. The specifics of crisis analysis and decision-making in the conditions of the local agenda, which requires the preservation of the existing institutional capacity of the community and its development at a new level, have been clarified. The article uses professional methodical tools of modern political sciences. In particular, the normative analysis describes the legal basis of crisis political management in the conditions of the local political environment. Institutional analysis determines the meaning and impact of key organizational dimensions of crisis political management. Professional methods include the comparative approach and the method of structural functionalism. They are aimed at determining the important directions of crisis political governance at the local and situational levels, as well as specific factors of the local agenda in the conditions of a crisis situation. Attention is paid to the effectiveness of transforming political management into an effective leadership team. The requirements for the position of representing political interests in the local community have been clarified. Requirements have been established for readiness for crisis situations and the presence of a role model of behavior that is able to adequately respond to crisis challenges. It has been proven that conflict or consensus models determine the speed of solving community development tasks. It was established that the priority of tasks and the distribution of efforts between intermediate and financial goals of the community. The significance of the cultural motivation of anti-crisis solutions, which is aimed at preserving the historical heritage and values significant for the community, is revealed. It was found that the multicultural composition of the local community can be an object of influence for other levels of the political process. It has been proven that misunderstanding of development prospects or archaic practices of political representation at the local level create risks of internal conflict in the community. A conclusion was made about the political competence of local leaders of Ukraine, which in general proved to be appropriate to the challenges and tasks of the crisis caused by external aggression.*

**Key words:** anti-crisis management, political decisions, representation of interests, local agenda, political management.