

УДК 323.35

DOI <https://doi.org/10.32782/apfs.v039.2022.27>

А. О. Хмельников

ORCID ID: orcid.org/0000-0002-9343-8161

кандидат політичних наук,

депутат

Дніпровської міської ради (м. Дніпро)

ІНСТИТУАЛІЗАЦІЯ ЛОКАЛЬНОГО ПОЛІТИЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ: УКРАЇНЬСЬКА СПЕЦИФІКА ТА ДЕМОКРАТИЧНІ ОРІЄНТИРИ РОЗВИТКУ

Постановка проблеми. Формування самодостатнього порядку денного політичного менеджменту в сучасній Україні відбувається в рамках реформ децентралізації. Спроможність локальних громад забезпечувати належний рівень політичного представництва та політичного врядування вимірюється в контексті проблеми та перспективи євроінтеграції. В умовах широкомасштабної агресії російської федерації локальний політичний менеджмент в Україні постав перед необхідністю швидкої інституалізації механізмів прийняття рішень, встановлення діалогової форми взаємодії з громадянським суспільством, забезпечення відкритості всіх процесів, фаховості політичного планування тощо. Інституалізація локального політичного менеджменту як провідної ланки локального врядування на сучасному етапі покликана сприяти демократизації у вигляді формування локальної демократії. Також важливим завданням є пошук шляхів розвитку державно-приватного та державно-громадського партнерства в Україні. Особливості моделі українського політичного менеджменту формуються на основі політичної консолідації політичних та бізнесових еліт місцевого рівня. Також відбувається формування політичного лідерства, здатного виводити локальні громади на новий рівень сталого розвитку у період післявоєнної розбудови України.

Аналіз публікацій. Процеси інституалізації демократичних практик та відносин привертають увагу широкого кола вітчизняних і зарубіжних науковців. Т. Астахова проаналізувала конституційно-правовий аспект політичних партій в системі інститутів громадянського суспільства [1], В. Батушан звертається до процесу становлення інституту політичного лідерства в сучасній Україні [2], Є. Попов надає характеристику та вивчає тенденції розвитку неурядових інститутів інтелектуального забезпечення політики в Україні [7], В. Сичова розглядає моделі впливу інституту політичної опозиції на державне управління [8], А. Романюк здійснив порівняльний аналіз політичних інститутів країн Західної Європи [10], Г. Малкіна розробляє інституціональний аспект політичної відповідальності у демократичному

суспільстві [11], Н. Ржевська здійснює політичний аналіз і стратегічне прогнозування в США в інституційному вимірі [12], норвезька вчена Х. Бйорна досліджує репутацію місцевого політичного керівництва [13], А. Ларссон та Е. Скогербо розкривають особливості сприйняття соціальних (та інших) медіа місцевими та регіональними норвезькими політиками [14]. Однак, потребує ретельного дослідження втілення інституалізації локального політичного менеджменту.

Метою статті є виявлення особливостей інституалізації вокального політичного менеджменту сучасній Україні. Завданням статті є розкриття потенціалу інституційної структури локальних громад в контексті підвищення спроможності механізмів публічного врядування.

Основний зміст. Інституалізація локального політичного менеджменту в умовах сучасної демократії відбувається на основі взаємодії громадян і влади. Обидві сторони мають свої інтереси в процесах демократизації. Разом з тим, демократичне середовище відкриває як для влади, так і для громадян нові можливості. І. Поліщук влучно характеризує сучасні політичні процеси, як такі, що «змінюють українське суспільство та його політичне життя, є підтвердженням актуальності та важливості звернення до аналізу політичної ції як суб'єкту політичного процесу та інституту демократії. Крім того, не тільки більшість пересічних громадян, а і політичних діячів не мають чіткого розуміння даного політичного інституту, відповідно не мають змоги будувати адекватні відносини з опозицією, які дійсно сприяли демократизації суспільства» [6, с. 2].

Наявність політичної конкуренції як чинника прискорення динаміки інституалізації локального політичного менеджменту сприяє формуванню локального порядку денного. Місцеві громади мають чим інститут політичної опозиції більш відкрито обговорюють процес прийняття рішень. В цілому це допомагає виробити функції необхідні для більш чіткого забезпечення інституційної спроможності. І. Поліщук окреслює проблему формування політичної опозиції як одну з базових в процесі демократизації політичної системи України. Проте, зазначає політолог, «в полі-

тичній практиці та спільній свідомості громадян ще не існує чіткого розуміння суспільно-політичних функцій, соціального сутності, призначення опозиції, її ролі у формуванні ладу, ваного на засадах поділу та збалансованості влади. Це вимагає звернення до цієї проблематики та ґрунтовної її розробки» [6, с. 6]

В контексті сучасної України інституалізація локального політичного менеджменту відбувається в інституційному середовищі, для якого є характерна «інституційна пам'ять» імітації реформ. Тому кожна нова владна команда ініціює створення структур, які вже за визначенням (або «за замовчуванням») мали бути функціональними ще під час минулої каденції. Зокрема це стосується й політичної опозиції. Згідно з І. Поліщуком, «основними проблемами діяльності політичної опозиції в Україні є невідповідність її владної позиції та бази влади, а також поширеність «ілюзії» присутності її в системі владних відносин України, яка формується через нерегламентоване і довільне надання окремим її представникам посад зі значними владними новаженнями за одночасної відсутності відповідних владних ресурсів у опозиції як інституту» [6, с. 7]. Прикметно, що стаття науковця характеризує реалії понад десятирічної давнини, але патерни інституційних ролей опозиції залишилися незмінними.

Інституалізація вокального політичного менеджменту в Україні відбувається паралельно з інституалізацією локальної політичної системи. Локальний політичний режим та локальне політичне лідерство також утворюють тло для системи локального політичного врядування. Одночасно на макрорівні відбувається формування системи консенсус демократії. На слухну думку Ю. Оборотова, «погоджувальна політична система виступає в двох варіантах, а саме: у вигляді змагальної олігархії і плюралістичної демократії. Розходження між ними міститься в ступені участі в політиці та інституціоналізованій груповій конкуренції» [5, с. 72]

Обрання певної моделі демократичної політичної системи характеризує певний етап розвитку політичної еліти та громадянського середовища. Водночас на локальному рівні пошук елементів, ідентичних центральному або національному рівні в не завжди дає повну картину. Як вважає Ю. Оборотов, «найчастіше сьогодні погоджувальні політичні системи розглядаються як вікно в майбутнє. Одночасно висловлюються сумніви щодо загального прийняття погоджувальних систем, оскільки для більшості країн процес прийняття рішень як і раніше пов'язаний з бюрократичними й авторитарними тенденціями» [5, с. 72].

Одним з важливих чинників інституалізація вокального політичного менеджменту й соціокультурне тло політичних трансформацій на

локальному рівні місцеві традиції норми та зразки поведінки вимагають конкретних рішень дій або утримання від діяльності. В певних ситуаціях відповідна доктринальні або політико-ідеологічний підхід в місцевому управлінні не є відповідним реаліям демократією локальної демократії. Ю. Оборотов робить справедливий висновок, що «трансформація політичних систем складається під впливом несумісності культурних цінностей, суспільно-політичних структур і поведінки людей. У ті від структурних, культурних і поведінкових умов функціонування скинутого уряду і діяльності опозиції відбувається становлення нової політичної системи і дної їй держави» [5, с. 73].

Нормативна правова система визначає можливості прямого застосування управлінських технологій на локальному рівні. Інтеграція локального політичного менеджменту до системи політико-правових відносин виступає одним з передумов його ефективності. Правознавець Р. Калюжний представляє основоположні права людини, на підставі яких легітимуються всі інші елементи правової нормативності в сучасному демократичному суспільстві, «у вигляді відкритої та мобільної системи норм, оскільки з трансформацією культурно-ціннісних мірил життя, а також з розвитком суспільних та державних можливостей в плані задоволення суб'єктивних потреб змінюється тлумачення та розширюється діапазон таких прав і свобод» [4, с. 64].

Баланс інтересів в політичних відносинах локального рівня також є суттєвим чинником інституалізації локального політичного менеджменту. Нерівність у розподілі та управлінні місцевими ресурсами спричиняє появу невинуватної ресурсної забезпеченості окремих політичних груп, у той час як громадські спільноти мають низький рівень ресурсного забезпечення. Інститути локального політичного менеджменту мають сприяти вирівнюванню можливостей політичного впливу. Український науковець О. Воронянський аргументовано називає реальними суб'єктами політики лише тих акторів, які «зміogli створити концентрацію ресурсів, достатню для конкуренції за владу та впливу на прийняття політичних рішень. У сучасному постіндустріальному світі змогу сконцентрувати відповідний обсяг ресурсів має лише його незначна (не більше за декілька відсотків) меншість» [3, с. 18].

Усвідомлення значення традиційних та інноваційних управлінських технологій веде до пошуку рішення виправлення ситуації. Середовищем врядування має високі ризики корумпованості та використання службового статусу. Тому в рамках інституалізації локального політичного менеджменту слід передбачати дієві запобіжні механізми. М. Чабанна переконливо стверджує,

що «здійснення державного управління передбачає можливість корупційних дій, у тому числі пов'язану з його бюрократизацією, оскільки норми корупції можуть бути впливовішими, ніж законодавчі норми, відповідно до санкцій за їх порушення та/або витрат на їх дотримання. Наслідками корумпованості виступає неефективна діяльність уряду, вплив на сферу приватизації, зниження легітимності влади, додаткові видатки в економіці, порушення прав та свобод громадян, зменшення ефективності, чесності та легітимності влади, ефективності використання ресурсів, зменшення рівня економічного розвитку, прозорості діяльності як державних, так і неурядових організацій» [9, с. 11].

В українському суспільстві ставлення до влади як до управлінської вертикалі та бюрократичного апарату, що уповільнює формування критичного середовища. Також слід брати до уваги, що на центральному рівні існує тенденція перекладати відповідальність на нижчі ланки управлінської структури. Уникнення цього забезпечується на основі підвищення рівня транспарентності процесів врядування. На думку М. Чабанної, «підвищення рівня прозорості державної влади як спосіб запобігання корупції є дієвим як за умови прийняття антикорупційного законодавства, так і його годження з правовими актами, які регламентують функціонування інформаційної сфери. У цілому, прозорість та відкритість функціонування системи державного управління є чинниками забезпечення ефективності функціонування демократії, взаємодії держави та суспільства, зростання довіри суспільства до владних структур» [9, с. 12]. Це набуває вирішальної актуальності в умовах збройної агресії росії.

Взаємодія інститутів врядування на локальному рівні та локального громадського середовища має здійснюватися з метою як найповнішого інформування суспільства. На цій основі формується високий рівень легітимності локального політичного менеджменту також реалізується програма комплексних реформ. Для М. Чабанної «важливою є достовірність та повнота наведеної публічної інформації; забезпечення рівності доступу та дотримання вимог законодавства, яке регулює порядок упу до публічної інформації; створення можливостей для вторинного використання публічної інформації для комерційних або некомерційних цілей, які відрізняються від початкового призначення цієї інформації» [9, с. 12].

Отже середовище інституалізації вокального політичного менеджменту перетворюються на сукупність викликів та можливостей. З одного боку, нерівномірність розвитку інститутів політичної системи перешкоджає практикам дієвого локального політичного врядування. З іншого

боку, в межах локального політичного менеджменту мають вироблятися власні підходи до політики інституційної взаємодії та цілий демократичної трансформації.

Висновки. Таким чином, інституалізація локального політичного менеджменту в Україні перебуває на етапі демаркації питань локального, центрального і регіонального порядку денного. Також поступово відбувається професіоналізація кадрового складу інститутів локального політичного управління. Місцеве політичне врядування відокремлюється від практик державного публічного врядування через необхідність постійного узгодження позиції та інтересів політичних груп всередині громади. Інституалізація структури політичного менеджменту в середині місцевих рад та виконавчих установ локального рівня відбувається як відповідь на розширення спроможності громадянського середовища. Також дається взнаки специфічні риси розвитку локальних політичних партій і груп інтересів. Вони конкурують з локальним політичним менеджментом та лідерами за прийняття рішення щодо витрат локальних ресурсів. Також вони можуть створювати конкурентне середовище та апелювати до громадської думки локальних громад. Внаслідок цього відбувається активізація політичного тиску, а також зростає конфліктність у локальній громаді. Подолання цих тенденцій можливе на основі консолідації інтересів громади навколо локального порядку денного. Це вимагає інституалізації і професіоналізації не лише інститутів врядування, але й місцевого медіа середовища, системи судочинства та правоохоронних установки. Також на часі формуванням локальної політичної ідентичності з метою більш чіткого визначення прагматичних вимог громадян. Саме на ці питання ми плануємо звернути увагу як на перспективні в рамках розробку подальшої розробки теми даної статті.

Література

1. Астахова Т. В. Політичні партії в системі інститутів громадянського суспільства: конституційно-правовий аспект. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Вип. 64. С. 128–137.
2. Батушан В. В. Становлення Інституту політичного лідерства в сучасній Україні: досягнення та перспективи. *Аналітика і влада*. 2011. № 4. С. 53–63.
3. Воронянський О. В. Політичні інститути: механізм формування в конкурентному середовищі. *Сучасне суспільство*. 2014. Вип. 1. С. 15–28.
4. Калюжний Р. А. Легітимація політико-правових інститутів: соціодинамічний підхід до правової реальності. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2012. № 3. С. 161–164.
5. Оборотов Ю. М. Від типів політичних систем та їх трансформації до аналізу держави та її інститутів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. Вип. 25. С. 70–74.

6. Поліщук І. О. Інститут політичної опозиції за умов транзитивного державного режиму в Україні. *Державне будівництво*. 2011. № 1. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/debu_2011_1_39.

7. Попов Є. О. Характеристика та тенденції розвитку неурядових інститутів інтелектуального забезпечення політики в Україні. Політологічні записки. 2012. № 5. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap_2012_5_38.

8. Сичова В. В. Моделі впливу інституту політичної опозиції на державне управління. *Актуальні проблеми державного управління*. 2011. № 2. С. 76–84.

9. Чабанна М. В. Довіра до політичних інститутів: передумови та наслідки для демократії Магістеріум. *Політичні студії*. 2014. Вип. 58. С. 8–14.

10. Романюк А. Семенович. Порівняльний аналіз політичних інститутів країн Західної Європи : монографія / А. С. Романюк ; Львівський національний ун-т ім. Івана Франка. Л. : ВЦ ЛНУ імені І. Франка, 2007. 391 с.

11. Малкіна, Ганна Миколаївна. Політична відповідальність у демократичному суспільстві (інституціональний аспект) : монографія / Г. М. Малкіна ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. К. : Київський університет, 2010. 324 с.

12. Ржевська Н. Ф. Політичний аналіз і стратегічне прогнозування в США: інституційний вимір : монографія. Дрогобич : Коло, 2012. 255 с.

13. Björn, H. (). *Reputational assets for local political leadership*. *Heliyon* 7. 2021.e07800 doi: 10.1016/j.heliyon.2021.e07800

14. Larsson A. O., Skogerb, E. (). *Out with the old, in with the new? Perceptions of social (and other) media by local and regional Norwegian politicians*. *New Media Soc.* 2018. 20. 219–236.

Анотація

Хмельников А. О. Інституціоналізація локального політичного менеджменту: українська специфіка та демократичні орієнтири розвитку. – Стаття.

Розглядається спроможність локальних громад забезпечувати належний рівень політичного представництва та політичного урядування, яка вимірюється в контексті проблеми та перспективи євроінтеграції. Вивчається інституціоналізація локального політичного менеджменту як провідної ланки локального урядування, що на сучасному етапі покликана сприяти демократизації у вигляді формування середовища локальної демократії. Розкривається специфіка моделі українського політичного менеджменту, яка формується на основі політичної консолідації політичних та бізнесових еліт місцевого рівня. Встановлюються особливості формування політичного лідерства, здатного виводити локальні громади на новий рівень сталого розвитку у період післявоєнної розбудови України. Обговорюються обставини інституціоналізації локального політичного менеджменту, яка в умовах сучасної демократії відбувається на основі взаємодії громадян і влади. Метою статті є виявлення особливостей інституціоналізації вокального політичного менеджменту сучасній Україні. У статті використані базові методи політичних наук (структурно-функціональний та неонституційний) та поширені загальнологічні методи

(абстрагування). Досліджуються місцеві громади, які мають інститут політичної опозиції та більш відкрито обговорюють процес прийняття рішень. З'ясовується співвідношення локального політичного режиму та локального політичного лідерства, які також утворюють тло для системи локального політичного урядування. Розкрито значення відповідності доктринального або політико-ідеологічного підходу в місцевому управлінні реаліям локальної демократії. Встановлено зміст інтеграції локального політичного менеджменту до системи політико-правових відносин, що виступає одним з передумов його ефективності. Досліджуються умови становлення інститутів локального політичного менеджменту, які мають сприяти вирівнюванню можливостей політичного впливу. З'ясовуються значення середовища локального урядування, яке має високі ризики корумпованості та використання службового статусу посадовців. Доведено, що інституціоналізації і професіоналізації вимагають на лише інститути урядування, але й місцеве медіа середовище, системи судочинства та правоохоронні установи.

Ключові слова: локальний політичний менеджмент, порядок денний, політична інституціоналізація, прийняття рішень, громадянське суспільство, групи інтегресів.

Summary

Khmelnikov A. O. Institutionalization of local political management: Ukrainian specifics and democratic guidelines of development. – Article.

The ability of local communities to ensure the appropriate level of political representation and political governance is considered, which is measured in the context of the problem and prospects of European integration. The institutionalization of local political management as the leading link of local governance, which at the present stage is designed to promote democratization in the form of the formation of an environment of local democracy, is studied. The specifics of the model of Ukrainian political management, which is formed on the basis of political consolidation of political and business elites at the local level, are revealed. The peculiarities of the formation of political leadership capable of bringing local communities to a new level of sustainable development in the period of post-war development of Ukraine are established. The circumstances of the institutionalization of local political management, which in the conditions of modern democracy takes place on the basis of the interaction of citizens and the authorities, are discussed. The purpose of the article is to reveal the peculiarities of the institutionalization of vocal political management in modern Ukraine. The article uses basic methods of political science (structural-functional and neo-institutional) and common general logical methods (abstraction). Local communities that have the institution of political opposition and more openly discuss the decision-making process are studied. The relationship between the local political regime and local political leadership, which also form the background for the system of local political governance, is clarified. The significance of compliance of the doctrinal or political-ideological approach in local administration with the realities of local democracy is revealed. The content of

the integration of local political management into the system of political and legal relations, which is one of the prerequisites for its effectiveness, is established. The conditions for the establishment of institutions of local political management, which should contribute to the equalization of opportunities for political influence, are studied. The significance of the environment of local governance, which has high risks of corruption and the

use of official status of officials, is clarified. It has been proven that institutionalization and professionalization require not only governing institutions, but also the local media environment, judicial systems, and law enforcement agencies.

Key words: local political management, agenda, political institutionalization, decision-making, civil society, interest groups.