

ЛОКАЛЬНИЙ ПОЛІТИЧНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ ТА МЕХАНІЗМИ ПОЛІТИЧНОГО ПРЕДСТАВНИЦТВА ГРОМАДИ: СПЕЦИФІКА ВЗАЄМОВПЛИВУ

Хмельников А. О.,
*кандидат політичних наук,
депутат
Дніпровської міської ради
ORCID ID: 0000-0002-9343-8161
artemhmelnykov22@protonmail.com*

Вивчаються особливості демократичної трансформації механізми політичного представництва на локальному рівні, що проходять процес формування. Розглядається співпраця між обраною на виборах місцевою владою та громадою, яка принципово налагоджується на прагматичних засадах. Встановлюються значення можливості вільного просування громадських ініціатив та відстоювання інтересів. Обговорюються політичні та організаційні зусилля з розбудови якісного громадського середовища та потреби локального політичного менеджменту в перехідних країнах. У статті використані загальнонаукові методи (гіпотетико-індуктивний, синтетичний) та підходи сучасної політичної науки (структурно-функційний та інституційний аналіз). З'ясовуються особливості потреб порядку денного щодо благоустрою, функціонування комунальної інфраструктури, соціальний розвиток. Досліджуються втручання представників центральної законодавчої влади до найменш значущих з точки зору верховної влади компетентностей з питань місцевого розвитку. Розкрито основи намагань публічної влади щодо зменшення різноманіття суб'єктів висування політичних вимог. Встановлено специфіку масштабу питань, які висуваються до розгляду та способах і механізмах відстоювання своєї точки зору. Вивчається домінування публічне висловлювання вимог та потреб конкретних соціальних та економічних груп. Досліджується специфіка опікування соціальними питаннями та тенденції спрямувати їх на якнайнижчий рівень врядування. Виявлено роль центральної та регіональної публічної влади, яка намагається відстояти власні інтереси, не втратити або встановити контроль над ресурсами громади. Розкрито реалізацію програм політичних сил, на основі якої відбулося обрання інститутів місцевого самоврядування. З'ясовується значення збереження лояльних відносин з загальнодержавною правлячою командою та водночас принципів у відстоюванні інтересів локальної комуни.

Ключові слова: локальний політичний менеджмент, політичне представництво громади, інноваційний розвиток, урбанізація, модернізація, локальна демократія.

Постановка проблеми

Одним з провідних завдань сучасного політичного менеджменту є визначення найбільш ефективних технологій розв'язання завдань розвитку громади. В умовах демократичної трансформації механізми політичного представництва на локальному рівні проходять процес формування. Ідеться про агрегування політичних інтересів, а також консолідацію соціально-демографічних, громадських, політичних та економічних груп всередині самоврядної спільноти. Зазначені процеси впливають на порядок денний інститутів публічного врядування локального рівня. Відповідно до менеджерів місцевої громади висувається вимога зберігати комплексне сприйняття політичного простору, його специфіку та перспективи трансформації. В сучасній Україні поляризація політичного спектру місцевих громад є дуже значною. Водночас співпраця між обраною на виборах місцевою владою та громадою налагоджується на прагматичних засадах. Це протиріччя між політико-ідеологічним представництвом та реальними потребами також має розв'язувати політичний менеджер, який очолює інститут місцевого самоврядування. Для сучасної політичної науки актуальним є конкретизація поняття «локальної політики». Необхідним також є аналіз можливостей політичної консолідації локальних громад, незважаючи на істотні політичні розбіжності, економічну, соціальну та ідейну диференціацію.

Аналіз публікацій. Проблема уточнення особливостей функціонування локального політичного менеджменту широко проявила себе у вітчизняному політологічному та державознавчому дискурсі. Серед відомих вітчизняних політологічних розробок В.Бебик приділив увагу поняттю, типології, методології глобального політичного менеджменту (Бебик, 2018), Н. Ковадло розглядає дихотомію цінностей політичного традиціоналізму й модернізму у світоглядному коді представників вітчизняної еліти (Ковадло, 2011), В. Кривошеїн вивчає соціально-політичні ризики віртуалізації держави (Кривошеїн, 2019), О.Петроє виявляє особливості інституціалізації представництва груп інтересів у системі державної політики соціального захисту на місцевому рівні (Петроє, 2009), Е.Топалова та І.Тохтарова з'ясували міжнародно-правові принципи реалізації прав національних меншин на політичне представництво (Топалова, Тохтарова 2013). Фахівець з публічного врядування С.Квітка аналізує новітні форми взаємодії влади та бізнесу на тлі розвитку GR («відносини з урядовими інституціями») та державного управління в Україні (Квітка, 2017). При цьому існує необхідність більш докладного уточнення функціонування локального політичного менеджменту в контексті формування механізмів політичного представництва на місцевому рівні.

Метою статті є виявлення механізмів взаємодії локального політичного менеджменту та представництва місцевої громади. Завданням є встановлення оптимальних форм політичної консолідації локальних громад на основі активної ролі локального політичного менеджменту.

Основний зміст

Політичне представництво всередині локальних спільнот є досить дискусійною науковою проблемою. В сучасній політичній науці існує точка зору, що механізми представницької демократії в основному зосереджується на рівні загальнонаціональних та регіональних парламентів і асамблей. Згідно з англосаксонською або англо-американською традицією, політичне представництво всередині громади мають не лише громадяни, але й їх об'єднання. Існує можливість вільного просування громадських ініціатив, відстоювання інтересів тощо. Це має заявний характер і покликане забезпечити взаємодію менеджменту та громади. Ю. Древаль доречно зауважує, що «з часів становлення сучасної держави і до недавніх часів дискусії на тему участі громадськості в державних справах загалом проводилися в руслі зіставлення прямої та представницької демократії. Проте поряд з такими дискусіями час від часу ставиться й питання щодо постійної участі громадян у державотворчих процесах та щодо надання “демократії” більшої міри операційної значущості» (Древаль, 2012, с. 203).

Ланка громадського самоврядування на локальному рівні до певної міри доповнює рівень парламенту та забезпечує більш тісний контакт між владою та громадянами. Проте ці реалії є характерними для сталої демократії. Локальний політичний менеджмент у перехідних країнах ще потребує зусиль з розбудови якісного громадського середовища. Ю. Древаль актуалізує проблеми повсякденної участі громадян у державних справах, яка значною мірою «спричинена суперечностями та недоліками, властивими сучасному політичному представництву. Деякі з таких недоліків пояснюються суто об'єктивними обставинами, а саме: неможливістю представлення в загальнонародних представницьких органах усієї множини більш-менш значущих політизованих настроїв, значним дистанціюванням парламентаріїв від власних виборців тощо» (Древаль, 2012, с. 203).

За відсутності традицій прямої демократії спілкування між локальним політичним менеджментом та виборцями ускладнюється попередніми звичаями та практиками. Виключення громадян з процесу ухвалення рішень у формальний або неформальний спосіб є прагненням будь-яких адміністративних структур, які функціонують незалежно від виборів або інших форм народного волевиявлення. Ю. Древаль додає до цього й суто «суб'єктивні чинники, які першочергово залежать від поведінкових особливостей “політичного класу”: бюрократизації з усіма властивими їй негативними наслідками, елітаризму, своєрідній кастовості, зверхності у спілкуванні з громадянами тощо» (Древаль, 2012, с. 205).

Прагматична сутність представництва політичних вимог та інтересів на локальному рівні полягає в обговоренні та вирішенні життєво важливих питань громади. Ідеться про потреби благоустрою, функціонування комунальної інфраструктури, соціальний розвиток. Водночас в усіх цих секторах існують розбіжності та конкуренція між різними районами громади, її окремими мешканцями тощо. Ю. Древаль наголошує, що «постійна участь громадян у суспільних справах, яка гармонійно зв'язана з функціонуванням органів народного представництва, відзначається значним конструктивним потенціалом. Вона, зокрема, дозволяє виявити й формалізувати соціальні запити в період між парламентськими виборами, а також уточнити характер відносин між органами публічної влади та громадськістю. У такий спосіб забезпечується й представлення в публічній сфері недостатньою мірою організованих і суспільно “нерезонансних” суспільних інтересів» (Древаль, 2012, с. 206).

У тих державах, де традиція громадського представництва ще не склалася, панує патрон-клієнтальний принцип організації локального політичного простору. В умовах сучасної України нерідкими є випадки втручання представників центральної законодавчої влади до найменш значущих з точки зору верховної влади компетентностей з питань місцевого розвитку. Як слушно вказує В. Маркітантов, «поряд з іншими представниками регіональної політичної еліти відчутний вплив на політичні

процеси у регіоні здійснюють депутати Верховної Ради України, які обираються за мажоритарними списками від областей, що дає нам підстави зараховувати їх до одного зі структурних елементів регіональної політичної еліти» (Маркітантов, 2013, с. 83).

Ефективність механізмів політичного представництва на локальному рівні залежить від практик делегування повноважень та промовляє від імені певних груп на загальнодержавному рівні. Що більш ефективною є система представництва, то більш імовірним є можливість її поширення на низові рівні державної організації. При цьому стандартною ситуацією є ситуація, коли публічна влада намагається зменшити різноманіття суб'єктів висування політичних вимог. В. Козьма вірно виявляє сильні та слабкі сторони представницької демократії: зокрема, «до позитиву можна віднести високу ефективність державної влади, яка забезпечує громадянські свободи та реалізацію суспільних інтересів. Вважається, що така форма демократії може забезпечити стабільність та захист від різких змін суспільних настроїв» (Козьма, 2013, 31).

Система політичного представництва на локальному рівні в умовах демократії має всі ознаки агрегування інтересів, що й на центральному. Однак різниця полягає в масштабі питань, які висуваються до розгляду та способах і механізмах відстоювання своєї точки зору. В. Козьма зазначає, що «для ефектної участі в управлінні громадянам окрім інформованості необхідно також мати певний механізм впливу на законодавців, який дозволяє їм пояснити свої цілі та наміри, шукати союзників та об'єднуватись з ними. В сучасній демократії виконувати ці функції покликані політичні асоціації. До таких асоціацій належать різноманітні групи тиску, лобістські організації та політичні партії» (Козьма, 2013, 32).

Значним аспектом, який слід враховувати локальним політичним менеджерам – це можливість апеляції до більш високих щаблів управління. У цьому контексті локальне політичне представництво може бути частиною загальнодержавної системи управління. А також вона може бути частиною вертикально організованої партійної структури. В. Козьма справедливо вважає «важливим елементом процесу демократизації, без якого неможлива діяльність політичних інститутів демократії, реалізацію та захист політичних прав громадян. Ефективна участь в управлінні державою, як один з основних критеріїв демократії, передбачає наявність у громадян права на таку участь, а також право вільно висловлювати власні погляди на політичні питання, можливість почути думку інших громадян та право обговорювати з ними відповідні питання» (Козьма, 2013, 32).

Прикметною ознакою локального рівня політичного представництва слід вважати зв'язок питань, що обговорюються, з потребами конкретних громадян та малих груп. У сучасному світі опікування соціальними питаннями намагаються спрямувати на якнайнижчий рівень врядування. Однак вони можуть обговорюватися й на більш високому парламентському режимі. Я. Печенка слушно акцентує увагу на змісті агрегації соціальних інтересів: «через своїх представників у парламенті соціальні групи не лише виражають свої інтереси, а й надають їм форми політичних альтернатив. Конкретні інтереси та потреби знаходять своє відображення у партійних програмах, результатах голосування депутатів з тих чи інших суспільно важливих питань» (Печенка, 2013, 62).

Можливості та передумови висування вимог та пріоритетів на певному рівні врядування враховують як формальні, так і неформальні предмети представництва. В зв'язку з цим локальний політичний менеджмент змушений розв'язувати питання, які є важливим з різних точок зору. Особливим чином необхідно опанувати вміння поводитися з групами інтересів та інших неформальних утворень, які претендують на представництво в громаді. Д. Медяник справедливо звертає увагу на «появу в сучасному суспільстві безлічі нових сфер для формулювання громадянами своїх інтересів, нових ідентичностей і груп інтересів. Вказане зажадало і нових каналів для їх вираження. Все це зумовило необхідність кардинального оновлення самої концепції представництва з урахуванням нових форм індивідуального і групового представництва» (Медяник, 2012, 227).

Здатність локального політичного менеджменту забезпечити інтереси громади незважаючи на високий рівень політичного різноманіття в кінцевому рахунку визначає рівень успішності розвитку самоврядної території. Також співвідношення заявного характеру політичних та соціальних вимог визначає необхідність пріоритетної підтримки мінаритарних груп. Захист меншин навіть в умовах сталої демократії має величезне значення та слугує критерієм гнучкості політичного керівництва громади. Д. Медяник слушно вказує, що «в міру розширення державного втручання в різні сфери суспільного життя, насамперед в економіку та соціальні відносини, виникла і розвивається розгалужена структура прямих, не опосередкованих виборами, зв'язків між групами інтересів і правлячими політичними партіями» (Медяник, 2012, 231).

Таким чином, розгалужена система політичного представництва громади висуває перед локальним політичним менеджментом низку викликів та низку можливостей. До перших належить переважанню і деталізації порядку денного, яка може не залишити місця для стратегічних та інноваційних проектів. До других належать більш повне агрегування та артикуляція інтересів, забезпечення яких надає більшій стабільності громаді.

Висновки

Підсумовуючи слід зазначити, що система політичного представництва локальної політичної спільноти складається з формальних і неформальних інституцій, які функціонально спрямовані на вираз та висування місцевих політичних вимог. Ці вимоги можуть бути досить різноманітними: від благоустрою міста до матеріальної допомоги окремим соціальним верствам. У цій ситуації локальний політичний менеджмент адаптується до різноманіття локальних потреб та суб'єктів їх висування і намагається налагодити ефективний діалог. Форми цієї комунікації є досить різноманітними. В умовах сталих демократії домінує публічне висловлювання вимог та потреб конкретних соціальних та економічних груп. В умовах трансформаційних держав вимоги висуваються не публічно, механізми політичної конкуренції не є функціональними.

Значну роль в балансі представництва в рамках локальної громади під час політичних трансформацій, зокрема і в Україні, відіграє центральна та регіональна публічна влада, яка намагається відстояти власні інтереси, не втратити або встановити контроль над ресурсами громади. У цій ситуації на локальний політичний менеджмент покладається завдання збереження лояльних відносин з центральною правлячою командою та водночас принципівість у відстоюванні інтересів комуні. Маючи цілком побудоване предметне поле, важелі прийняття рішень та механізми їх реалізації, локальний політичний менеджмент здійснює реалізацію програми політичної сили, на основі якої відбулося обрання інститутів місцевого самоврядування. Перспективою подальшого розгляду проблеми, порушеної в даній статті, є визначення теоретико-концептуальних засад оцінювання ефективності локального політичного менеджменту.

Hmelnykov A. Local political management and mechanisms of the community's political representation: specifics of interaction

Peculiarities of democratic transformation, mechanisms of political representation at the local level, which are in the process of formation, are studied. Cooperation between the elected local government and the community, which is basically established on a pragmatic basis, is considered. The importance of the possibility of free promotion of public initiatives and advocacy is established. Political and organizational efforts to build a quality public environment and the needs of local political management in transition countries are discussed. The article uses general scientific methods (hypothetical-inductive, synthetic) and approaches of modern political science (structural-functional and institutional analysis). The peculiarities of the needs of the agenda regarding landscaping, functioning of communal infrastructure, social development are clarified. The interventions of the representatives of the central legislative power to the least significant from the point of view of the supreme power competences on local development are investigated. The bases of public authorities' efforts to reduce the diversity of subjects of political demands are revealed. The specifics of the scale of the issues to be considered and the ways and mechanisms of defending one's point of view are established. The dominance of public expression of the demands and needs of specific social and economic groups is studied. The specifics of caring for social issues and the tendency to direct them to the lowest level of government are studied. The role of central and regional public authorities, which tries to defend their own interests, not to lose or establish control over community resources, has been identified. The implementation of the programs of political forces, on the basis of which the election of local self-government institutions took place, is revealed. The importance of maintaining loyal relations with the national ruling team and at the same time principles' adherence in defending the interests of the local commune is clarified.

Key words: local political management, political representation of the community, innovative development, urbanization, modernization, local democracy.

Література:

1. Бебик В. Глобальний політичний менеджмент: поняття, типологія, методологія. URL://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/bebyk_hlobalnyi.pdf
2. Древаль Ю. Д. Демократія участі та політичне представництво. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. № 2. С. 203–209.
3. Квітка С.А. Government relations та державне управління в Україні: новітні форми взаємодії влади та бізнесу. *Аспекти публічного управління*. 2017. 5 (11). 94–104
4. Ковадло Н. П. Дихотомія цінностей політичного традиціоналізму й модернізму у світоглядному коді представників вітчизняної еліти. *Політологічні записки*. 2011. № 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap_2011_4_18.

5. Козьма В. В. Політичні інститути сучасної представницької демократії. *Вісник Дніпропетровського університету*. Серія : Філософія. Соціологія. Політологія. 2013. Т. 21, вип. 23(4). С. 29–33.
6. Кривошеїн В. В. Соціально-політичні ризики віртуалізації держави. *Науково-теоретичний альманах «Грані»*. 22 (12). 2019. С. 5–14.
7. Маркітантов В. Представники регіональних політичних еліт Львівської та Хмельницької областей у Верховній Раді України (1990–2012 рр.): порівняльний аспект. *Українська національна ідея: реальності та перспективи розвитку*. 2013. Вип. 25. С. 83–90.
8. Медяник Д. В. Правлячі політичні партії в умовах кризи системи політичного представництва. *Філософія і політологія в контексті сучасної культури*. 2012. Вип. 3. С. 226–232.
9. Петроє О. М. Інституціоналізація представництва груп інтересів у системі державної політики соціального захисту на місцевому рівні. *Теорія та практика державного управління*. 2009. Вип. 1. С. 88–91.
10. Печенка Я. Парламент як форма соціально-політичного представництва інтересів. *Вісник Дніпропетровського університету*. Серія : Філософія. Соціологія. Політологія. 2013. Т. 21, вип. 23(4). С. 58–63.
11. Топалова Е. Х., Тохтарова І. М. Міжнародно-правові принципи реалізації прав національних меншин на політичне представництво. *Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології*. 2013. Вип. 2. С. 144–151.

References:

1. Bebyk V. Hlobalnyi politychnyi menedzhment: poniattia, typolohiia, metodolohiia. [Global political management: concept, typology, methodology] URL: http://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/bebyk_hlobalnyi.pdf [in Ukrainian].
2. Dreval Yu. D. Demokratiiia uchasti ta politychne predstavnytstvo. Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia [Democracy of participation and political representation]. 2012. № 2. S. 203–209 [in Ukrainian].
3. Kvitka S.A. Government relations ta derzhavne upravlinnia v Ukraini: novitni formy vzaiemodii vlady ta biznesu [Government relations and public administration in Ukraine: the latest forms of interaction between government and business]. *Aspekty publichnoho upravlinnia*. 2017. 5 (11). 94–104 [in Ukrainian].
4. Kovadlo N. P. Dykhotomiia tsinnosti politychnoho tradytsionalizmu u modernizmu u svitohliadnomu kodi predstavnykiv vitchyznianoii elity. [Dichotomy of values of political traditionalism and modernism in the worldview of the domestic elite]. *Politolohichni zapysky*. 2011. № 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap_2011_4_18 [in Ukrainian].
5. Kozma V. V. Politychni instytuty suchasnoi predstavnytsoi demokratii [Political institutions of modern representative democracy]. *Visnyk Dnipropetrovskoho universytetu. Serii: Filosofiia. Sotsiologiia. Politolohiia*. 2013. Т. 21, vyp. 23(4). S. 29–33 [in Ukrainian].
6. Kryvosheyn V V. Sotsialno-politychni ryzyky virtualizatsii derzhavy. [Socio-political risks of virtualization of the state]. *Naukovo-teoretychnyi almanakh Hrani*. 22 (12). 2019. 5–14 [in Ukrainian].
7. Markitantov V. Predstavnyky rehionalnykh politychnykh elit Lvivskoi ta Khmelnytskoi oblastei u Verkhovnii Radi Ukrainy (1990–2012 rr.): porivnialnyi aspekt [Representatives of regional political elites of Lviv and Khmelnytsky regions in the Verkhovna Rada of Ukraine (1990–2012): comparative aspect]. *Ukrainska natsionalna ideia: realii ta perspektyvy rozvytku*. 2013. Vyp. 25. S. 83–90 [in Ukrainian].
8. Medianyuk D. V. Pravliachi politychni partii v umovakh kryzy systemy politychnoho predstavnytstva [Ruling political parties in a crisis of political representation]. *Filosofiia i politolohiia v konteksti suchasnoi kultury*. 2012. Vyp. 3. S. 226–232 [in Ukrainian].
9. Petroie O. M. Instytutsializatsiia predstavnytstva hrup interesiv u systemi derzhavnoi polityky sotsialnoho zakhystu na mistsevomu rivni [Institutionalization of representation of interest groups in the system of state policy of social protection at the local level]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. 2009. Vyp. 1. S. 88–91 [in Ukrainian].
10. Pechenka Ya. Parlament yak forma sotsialno-politychnoho predstavnytstva interesiv. [Parliament as a form of socio-political representation of interests]. *Visnyk Dnipropetrovskoho universytetu. Serii : Filosofiia. Sotsiologiia. Politolohiia*. 2013. Т. 21, vyp. 23(4). S. 58–63 [in Ukrainian].
11. Topalova E. Kh., Tokhtarova I. M. Mizhnarodno-pravovi pryntsypy realizatsii prav natsionalnykh menshyn na politychne predstavnytstvo. [International legal principles of realization of the rights of national minorities to political representation]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia, pedahohiky ta psykholohii*. 2013. Vyp. 2. S. 144–151 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 23.05.2022

Стаття рекомендована до друку 08.06.2022