НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

Одеський регіональний інститут державного управління

На правах рукопису

САХАНЕНКО Сергій Єгорович

УДК 352.075:321.001.5 (477)

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНІ ЗАСАДИ

ПОЛІТИЧНОГО УПРАВЛІННЯ МІСТОМ В УМОВАХ САМОВРЯДУВАННЯ

25.00.04 – місцеве самоврядування

Дисертація на здобуття наукового ступеня

доктора наук з державного управління

Науковий консультант:

Шелест Дмитро Сергійович,

доктор історичних наук, професор

Одеса – 2005

ЗМІСТ

ВСТУП.....................................................................................................................

4

РОЗДІЛ 1

ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКА СУБ’ЄКТНІСТЬ СУЧАСНОГО МІСТА....................................................................

21

1.1

Модернізаційний процес та феномен політичного управління........................................................................................................

21

1.2

Проблема сутності міста у соціальному пізнанні.........................................

54

1.3

Методологічна специфіка політико-управлінського аналізу міста..................................................................................................................

67

1.4

Політико-адміністративна типологія українських міст...............................

82

Висновки до розділу................................................................................................

92

РОЗДІЛ 2

СОЦІАЛЬНІ ФУНКЦІЇ ТА ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКА РОЛЬ МІСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ...................

95

2.1

Проблеми наукового визначення міської громади.......................................

95

2.2

Конституційні основи статусу міських територіальних громад.................

116

2.3

Політична участь територіальної громади в управлінні містом у період переходу до самоврядування..........................................................................

133

Висновки до розділу................................................................................................

160

РОЗДІЛ 3

ІНСТИТУЦІЙНА ОСНОВА ПОЛІТИЧНОГО УПРАВЛІННЯ МІСТОМ ТА ТЕНДЕНЦІЇ ЇЇ РОЗВИТКУ.....

163

3.1

Представницькі органи в політико-управлінській системі міста..................................................................................................................

163

3.2

Фактор лідера в управлінні містом................................................................

186

3.3

Виконавчий апарат та його інтереси у системі міського управління........................................................................................................

204

3.4

Політико-управлінський потенціал політичних партій в системі міського управління.......................................................................................

221

3.5

Вплив міських засобів масової інформації на управлінський процес в місті...................................................................................................................

241

Висновки до розділу................................................................................................

264

РОЗДІЛ 4

МІСЬКИЙ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКИЙ ПРОЦЕС: ФОРМИ ТА МЕТОДИ .................................................................

267

4.1

Політико-стратегічний підхід у системі управління містом.......................

267

4.2

Механізм лобіювання у міському розвиткові...............................................

312

4.3

Статут міста як елемент політико-правового регулювання міського розвитку............................................................................................................

337

4.4

Створення системи “паблік рілейшенз” та ефективність управління сучасним містом..............................................................................................

349

4.5

Консалтинг у міському політико-управлінському процесі.........................

365

Висновки до розділу................................................................................................

374

ВИСНОВКИ............................................................................................................

378

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ.........................

387

ДОДАТКИ................................................................................................................

422

ВИСНОВКИ

Удисертаціїнаведенорозв’язанняактуальноїнауковоїпроблеминауковотеоретичногообґрунтуванняполітичногоуправліннянаміськомурівнітаздійсненорозробкунауковоприкладнихмоделейпідходівтехнологійщозабезпечуютьпрактичневикористанняотриманихрезультатівПроведенідослідженняпринципівтаметодівполітичногоуправліннянаміськомурівніуціломупідтверджуютьщовихіднаметодологіяправильнапоставленізавданняреалізованіметадосягнутапокладенавосновудослідженнянауковапозиціяавторасебевиправдалайгіпотезапідтвердиласьНаосновіздійсненогодослідженнязробленотакіосновнівисновкитасформульованіпропозиції

 ПолітичнеуправлінняявляєсобоювідносноновеявищенанинішньомуетапіісторіїкраїнирольізначенняякогобудезростативміруформуванняірозвиткугромадянськогосуспільстваідемократичногополітичногорежимувУкраїніПроблемаукріпленнядемократіїпроцесидецентралізаціїірегіоналізаціїнеминучевимагаютьзсувуакцентіввідадміністративнодержавногоуправліннядополітичногоСуспільствоперехідноготипупоєднуєелементистароїіновоїполітичноїсистемидляньогохарактернанедосконалістьсуперечливістьіфрагментарністьзаконодавствавідсутністьчитількизародженнябагатьохінститутівімеханізмівгромадянськогосуспільствачасомхаотичнаіпоганопередбачуваназмінаполітичнихелітякназагальнодержавномутакімісцевомурівняхпоявазначноїкількостівільнихекономічнихагентівурезультатічоговиникаєзіткненняіконфліктрізноманітнихінтересівіцінностейщонепіддаєтьсяпрямомуадміністративномувирішеннюівикликаютьмеханізмполітичногоуправління

 СкладовоючастиноювітчизняноїсистемиполітичногоуправліннящоформуєтьсявиступаєтакийвладнійінститутгромадянськогосуспільстваякмісцевесамоврядуванняВсистемімісцевогосамоврядуванняособливонарівнівеликихмістполітичнеуправлінняотрималобільшийрозвитокніжнарівнідержавивціломуСистемаполітичногоуправліннявиступаєвякостіціннісногофункціональногойуніверсальнорегулятивногобазисуповідношеннюдомісцевогосамоврядуванняПовноваженнящовідносятьсядопредметіввіданнямісцевогосамоврядуванняєосновопологаючимиузабезпеченніжиттєдіяльностівсієїміськоїгромадивсіхгосподарськихсоціальнихкультурнихтощосуб’єктівтаустановнатериторіїмістаідляїхзадоволенняміськавладаповинназнаходитидеякісерединнізадовольняючивсіхрішенняпевнийсерединнийатомуйполітичнийкурсщовиражаєтьсяізакріпляєтьсяурізногородуполітичнихдокументахіправовихактахВцихвипадкахорганимісцевогосамоврядуваннядіютьяксуб’єктиполітичногоуправління–визначаютьприоритетніцілійзавданняпроробляютьоптимальніваріантидляїхреалізаціїздійснюютьприйняттяполітикоуправлінськихрішеньвикористовуютьширокийспектртехнологійдляїхнаступноїреалізаціїкорегуютьтазакріплюютьотриманірезультати„знімають”можливіконфліктиінамагаютьсяпривестидоконсенсусупротиборюючисуспільнополітичнісиливедутьдіалогіділовеспівробітництвоякзіншимимістамитакізорганамидержавноївладивиступаютьзахисникамиправісвободсвоїхгромадянпіклуютьсяпроохоронутапримноженнядуховнихтакультурнихцінностейтатрадиційщооб’єднуютьмісцевеспівтовариствотощощоусукупностііпредставляєсобоюпроцесполітичногоуправлінняОтжеміськесамоврядуванняявляєсобоюпевний„владнийуніверсам”первинногорівняполітичногоуправління

 Політичнеуправліннямістомєоб’єктивнийзакономірнийпроцесщовизначаєтьсявходіміськогосоціальнополітичногорозвиткуЙогоможнавизначитиякдіяльністьзвпорядкуванняміськоїполітикоуправлінськоїсистемивпроцесіякоїформуєтьсясукупнаволяміськогоспівтоваристващореалізуєтьсязадопомогоюпевнихмеханізмівтатехнологійВироблюючипевніправилаповедінкисуб’єктівсоціальнополітичнихтауправлінськихвзаємодійполітичнеуправлінняпередбачаєпостановкуцілейсоціальнополітичногорозвиткувибірзасобівтаважелівїхдосягненняздійснюєорганізаціювпроцесідосягненняцілейіконтрольПолітичнеуправлінняполягаєвстворенніумовякідаютьможливістьзабезпечуватиспільніінтересиіузгоджуватинеспівпадаючіінтересигромадянтаїхгруппублічнихорганізаційтериторіальнихспільностейОсобливістюсистемиполітичногоуправлінняєприйняттярішеньвмежахвсієїсуспільнополітичноїсистеминавідмінунеполітичногоуправліннявмежахякогоприймаютьсяпоперевазівузькілокальнісутооб’єктнірішенняПолітичнеуправліннямаєколегіальнутаіндивідуальніорганізаційніформи

 ВиникненнюполітичногоуправліннянарівніміствідповідаєнелишепевнийрівеньрозвиткуполітичногорежимуалейпевнамодельпублічноївладиПоліцентричнамодельвладиєнайбільшадекватноюдлясучасноїстадіїполітичногопроцесуособливодлявеликихмістаджестворюєумовидлясамостійногоініціативногопошукуйзалученнядодатковихресурсівсуб’єктамиуправлінськоїполітичноїйекономічноїдіяльностіПолітичнеуправлінняпридемократичномуполітичномурежимірозвиваєтьсявнапрямкупануваннясуспільстванад„проміжними”окремимисуб’єктамивладийуправлінняПолітичнеуправліннянарівніміствйогопринциповомузначеннієсистемавзаємноїскоординованоїдіяльностіпублічнихорганівірізноманітнихінститутівгромадянськогосуспільствазреалізаціїнаміченогополітичногокурсувирішенняжиттєвоважливихсоціальноекономічнихйполітичнихпроблем

 Основнимкритеріємефективностіполітичногоуправлінняєрівеньвіддаленостісуб’єктаполітичногоуправліннявідсвогооб’єктуБлизькадосвогооб’єктусистемаполітичногоуправліннядозволяєвиявлятирізноманіттясуспільнихінтересівальтернативніпідходипротиріччяурозвиткуоб’єктусамовряднітенденціїтощоОкресленепоступовозвужуєтьсявмірупослабленняполітичнихтапідсиленняадміністративнихсторінуправлінняСистемамуніципальногоуправліннязточкизоруполітичногоуправліннявиявиласябільшефективноюніжсистемадержавноївладищозабезпечуєпосиленняїїпозиційвсистемітериторіальноїорганізаціївладисуспільства

 Практичнодіючасистемаполітичногоуправліннямістом–цескладнеструктурнеявищеПолітикоуправлінськівідносининарівнімістахарактеризуютьсяполітичноюдиференціацієющозабезпечуєсоціальнерозділенняміжтимихтоздійснюєвладуітимиповідношеннюдокоговоназдійснюєтьсярезультатомчоговиступаєсоціальноінституціолізованийподілнадвіпідсистемищовзаємообумовлюютьоднаодну–керівнутакеровануІснуваннянарівнімістсистемиполітичнихпринципівіорієнтирівдіючоїсистемивладнихорганівіполітичнихорганізаційщовзаємодіютьпоміжсобоюувирішеннісоціальнополітичнихпроблемізавданьіторуютьпевнийполітичнийшляхозначатимеіснуванняпевноїсистемаполітичногоуправліннямістомВладаяксукупністьполітичнихінститутівсамоврядуваннянарівнімістачерезфункціонуванняякиходнісоціальнігрупинав’язуютьвласнуволюіншимреалізуєтьсянеінакшеякчерезреалізаціюінтересівМетоюполітичногоуправліннямістомійогоосновнимзавданнямєзнаходженняоптимальнихпропорційпоміжвсьогоспектруприватнихігромадськихінтересівзавдякиїхврахуваннютаузгодженнюОсновнимитехнологіямищозабезпечуютьфункціонуваннясистемиполітичногоуправліннямістомєколегіальністьплюралізмупідготовцірішеннянеформальніформиуправлінняврахуваннягромадськоїдумкилобіюваннястратегічнийпідхідполітикоуправлінськийконсалтингполітичниймаркетингмеханізмисоціальногопартнерстватощоВрозвиненійсистеміполітичногоуправлінняпровіднурольвідіграютьполітичнідіалоговийконсенсуснийнормативнийметодиякрезультатпостійноївзаємодіїрядусуб’єктівполітичноївладиувиробленнііприйняттіактуальнихдлямістарішеньВсистеміполітичногоуправлінняпродовжуєдіятиіадміністративнийметодалевінвключаєтьсявпроцесуправліннялишепісляприйняттяполітикоуправлінськихрішеньяксилащозабезпечуєреалізаціюполітикоуправлінськихрішеньнапрактиці

 Функціясистемиполітичногоуправліннямістом–цескоординованауправлінськадіяльністьщоздійснюєтьсяполітиковладнимисуб’єктамиЇїцілі–реалізаціясоціальнополітичнихпотребіінтересівсуспільствааїїоб’єкти–політичнасферигромадськогожиттявладніорганиїхапаратгромадськіоб’єднаннясоціальніспільностігромадяниОхоплюючиполітичнуй„неполітичну”сферипрямоабоопосередкованосистемаполітичногоуправліннямістоммаєуніверсальнийрегулятивнийхарактер

 МіськаполітикоуправлінськасистемащоєсукупністюпублічнихполітичнихігромадськихутвореньвиконуєрольмеханізмуздійсненнявладийуправлінняСуб’єктамиполітичногоуправліннямістомвиступаютьсуб’єктиполітичнихвідносинякносіївзаємодіїзприводувладипершзавсеміськеспівтовариствоОб’єктамивполітичномууправліннімістомвиступаютьтакожносіїполітичнихвідносин–територіальнагромадавціломусубміськісоціальніверствиформалізованітанеформалізованіпублічнітагромадськіорганізаціїособистостівідносинитапроцесищовиникаютьпоміжними

 Організованістьузгодженістьтакерованістьпорядзполітичнимивідносинамиполітичнимиінститутамипоглядамиідеямитеоріямиполітичноюкультуроюпороджуютьособливуреальність–політичнийпорядокВідповідаючипринципамяківладапокладаєвосновууправлінняпорядоквиявляєсвоюдинамічністьтагнучкістьзавдякирухомомусполученнювпорядкованостітабезладдястатичність–завдякиорганізаційнійструктуріякзасобівтапринципіввзаємозв’язкуелементівтавідносинУпорядковуючивесьспектрсоціальнополітичноїдіяльностічерезвизначеннявидівдіяльностістатусувладиуправліннясуб’єктівтаоб’єктівправилполітичноїдіяльностіітакимчиномструктуруючифункціонуваннясамогосуспільстваполітичнийпорядоктеоретичнонетотожнійполітичномурежимущопредставляєсукупністьзасобівтаметодівреалізаціївлади

 Конструюючивідносинипоміжлюдьмивладазабезпечуєпорядокнапідставісоціальнополітичнихнормщовідповідаютьоб’єктивнимзакономірностямрозвиткумістаВикликанінеобхідністюматипевністандартитаправиланормиреалізуючивибірковевідношеннядорізнихваріантівповедінкивсферівладноуправлінськихвідносинорієнтуютьсуб’єктівполітикоуправлінськогопроцесувїхдіяльностівиступаютьтехнологічноюумовоюраціоналізаціївладийуправлінняВольовийаспектвиступаючіатрибутивноюхарактеристикоюполітичноївладиполітичногоуправлінняіінтересівзнаходитьсебевпроцесімісцевогонормотвореннязокремастатутногопроцесу

 Системаполітичногоуправліннянарівнімістаоб’єктивуючивладуспрямовуєрухінтересівтериторіальноїгромадивпевнірамкивстановлюєпропорціїпріоритетиобмеженнящонайбільшоптимальновідповідаютьприродісамоврядуванняітимполітичнимцілямтазавданнямпроякідбаєбільшістьміськогоспівтоваристваДинамікавладноуправлінськихвідносинвмістівиявляючивякостідетермінантитенденціюдорозширеннярівновагиміжносіямисоціальнополітичнихвідносинсполучаючиметодиуправліннящозабезпечуютьефективністьвладиобумовлюєхарактерполітичноїстабільностіСтупеньвпорядкованостісоціальнополітичнихпроцесіввмістівизначаєтьсяіндикаторомреалізаціїполітичнихінтересіввякостіякоговиступаєпоказникактивностісуб’єктів–рівеньучастіуполітичномужитті

 ДержавнеуправлінняісамоврядуваннящомаютьякспільніриситакйвідмінностівиступаютьдвомасамостійнимиформамиполітичногоуправлінняЇхвзаємодіясприяючіпідвищеннюрівняякостіуправліннядозволяєговоритипротакийстансуспільствадеуправліннятасамоврядуванняінтегруєтьсявєдинийінституціональнонормативнийкаркаспублічноївлади

 ТелеологічнийхарактерполітичногоуправліннямістомдетермінуючивизначенняшляхівзасобівтаінструментівдосягненняцілейзабезпечуєвибіроптимальноїстратегіїуправліннякритеріємякоїєкінцевийрезультатуправлінняОптимальнеполітичнеуправлінняполягаєурозвиткурізногородуміськихуправлінськихсистемпов’язанозобмеженнямїхбагатоманітностітаможливостейзведеннямїхдоєдиногонайбільшбажаногокращогодоцільногоприданійсукупностіпричинйумовзадоволеннягромадськихпотреб

 ФакторамиоптимізаціїполітичногоуправліннянарівнімістєнауковообґрунтованіполітикоуправлінськірішенняефективністьполітичногоуправліннярівновагаміжінтересамиміськогоспівтовариствавціломутаінтересамиокремихутвореньпрошарківжителіввсерединіміськоїтериторіальноїгромадисполученняцентралізаціїідецентралізаціїінтеграціядержавногоуправлінняйсамоврядуваннявєдинусистемуспівуправліннявідсутністьдисбалансуміжконституційнимваріантомздійсненняполітичногоуправлінняйреальноіснуючимОсновопологаючимпринципомоптимізаціїполітичногоуправліннявмістахвиступаєпринципвідкритогоуправліннящодозволяєпідвищитиступіньякостіпроцесуприйняттяполітичнихрішеньвтойсамийчасякнаціленістьналокалізаціюйзакритістьсистемиполітичногоуправліннямістаминеминучепризводитьдорозривукеруючоїтакерованоїсистеминесприяєподоланнювідчуженняміськоїгромадивідвладиівикликаєпротидіюзбокутихчиіншихгрупверствгромадянщонепричетнідовирішеннявласнихпроблем

 ПринципвідповідальногоуправліннязаснованийнареальнійвідповідальностівладипередсуспільствоміреальнійвідповідальностінародупередвладоючереззмінувідношеннядостатусувладиіїїповноваженьдозволитьперевестиуправліннясоціальнополітичнимипроцесамивмістінабільшякіснийрівеньзабезпечуючиостаннійновіпараметриіснуванняВідповідальністьуявляєтьсясоціальнимінститутомзагальноюкатегорієюорганізаціїсуспільстваіважливішимінститутоморганізаціїуправліннясуспільнимипроцесамищовикликанавиконуватирольмеханізмуоцінкиіреакціїнастанвсієїміськоїсоціальнополітичноїсистеми

Длязабезпеченняефективностіпублічногоуправліннянарівнімістдослідженнявиявилонаступнізавданнявирішенняякихвимагаєзастосуваннямеханізмівполітичногоуправління

Першезавдання–насиченняконкретнимсмисломконституційноїнормипропитаннямісцевогозначенняСамецедозволитьмінімізуватиконфліктнеполеперетинанняповноваженьорганівдержавноївладиімісцевогосамоврядуванняВпротивномувипадкуподібнаситуаціябудепороджуватиновісуперечкибудевикористовуватисяпротивникамистановленнямісцевогосамоврядуваннянебудесприятирозвиткусистемиполітичногоуправліннязокреманаміськомурівні

Подругевідтвореннясуб’єктаполітичногоуправліннящовідбуваєтьсячерезвиборчийпроцесНеобхіднонабазіпрограмноцільовогопідходувизначитиосновнінапрямкиформитаетапиорганізаціїроботизрозвиткувиборчихпроцесівнаміськомурівніприданніїмсучаснихтехнологічнихформнаосновісполученогорозвиткуправовоїбазиформуваннянезалежноїсистемивиборчихкомісійзколегіальноюформоюорганізаціїроботикомп’ютеризованоїобробкиінформаціїнавчаннявиборцівіорганізаторіввиборівосновамвиборчихтехнологійпроведенняоб’єктивногогромадськогоконтролюзаходомвиборівтощоВиборчеправоповиннерозглядатисяякнеобхіднийінструментформуванняіпідвищеннядієвостімісцевогосамоврядуваннявмістахавиборчасистемаматипідвищенийстатустарівеньправовоїзахищеностіВкінцевомувипадкуцеповинносприятиукріпленнюдемократичнихзасадвиборчогопроцесуіприданнюйомустабільногохарактеруПрицьомуформавиборчоїсистемивмістахпропорційнамажоритарназмішанихзасадахєдругоряднимпитанням

Третєзавдання–забезпеченнядеполітизаціїслужбиворганахмісцевогосамоврядуваннязодногобокутапідсиленняполітичноївідповідальностіорганівмісцевогосамоврядуваннязіншогоНацьомушляхунеобхіднорозділитиполітичнітаадміністративніпосадивсистеміслужбиворганахмісцевогосамоврядуваннячіткозакріпитиколопідставдлязвільненнязаполітичнимипричинамиДополітичнихпосаднеобхідновіднеститіпризначеннянаякіздійснюєтьсязаполітичнимикритеріямитапозаконкурсомЗвільненнязцихпосадтакожмаєвідбуватисязаспрощеноюпроцедуроюівосновномузавиключнополітичнимианекваліфікаційнимиабоіншимиділовимиознаками

Четвертезавдання–вирішенняпроблемиполітичноголідерствайуправлінськогопрофесіоналізмунарівніміськогосамоврядуванняРозв’язанняцьогопитанняможливелишечерезвзаємозалежнийпроцесполітичноїпідготовкипрофесійнихслужбовціворганівсамоврядуванняйуправлінськоїпідготовкиобранихпосадовихосібтериторіальноїгромадипредставниківполітичнихпартійтарізноманітнихгрупінтересівВеденнядоосвітніхпрогрампідготовкиокресленихосібдисциплінзполітичногоаналізуприйняттяполітичногорішенняполітичнихтехнологійзодногобокуконституційноготаадміністративногоправаменеджментузіншогойдозволитьпрофесіоналізуватисистемуполітичногоуправліннявмістах

П’ятезавдання–оптимізаціясистемитаструктуритериторіальнихпідрозділівцентральнихорганіввиконавчоївладинарівнімістНатеперішнійчасїхповноваженняєдужеширокимивониякправилодублюютьдіяльністьорганівмісцевогосамоврядуванняумістахВирішеннямцієїпроблемибудепередачаїхповноваженьдоскладуделегованоїкомпетенціївиконавчихорганівмісцевогосамоврядуваннящодастьможливістьматиумістієдиногогосподаря

Шостезавдання–подальшевдосконаленняміжбюджетнихвідносинЧіткийрозподілізакріпленняресурсівтаподатковихджерел–цепитаннятакожйполітичноївідповідальностітаефективноговиконаннявласнихзобов’язаньзбокурізнихрівнівпублічноївлади

Сьомезавдання–активізаціядіяльностірізногородупогоджувальнихікоординаційнихструктуртазаходів–радкомісійнарадяквсистеміфункціонуваннямісцевогосамоврядуваннятаківсистемівзаємовідносинміжорганамидержавноївладитамісцевогосамоврядуванняРеанімаціїпідлягаєроботаНаціональноїрадизузгодженнядіяльностіцентральнихтамісцевихорганіввиконавчоївладитамісцевогосамоврядуваннящодієприПрезидентовіУкраїни

Восьме–отриманнясамостійногоюридичногостатусутериторіальноїгромадимістаякфакторїїправовоїтаполітичноїінституціалізаціїБезправовогооформленняпершесуб’єктупромісцевесамоврядуванняякпублічнийінститутможнаговоритилишеумовноВцьомунапрямкуслідактивізуватироботузприйняттяЗаконуУкраїни„Протериторіальнугромаду”

Дев’яте–врахуванняутериторіальнійконструкціїдержависпецифікидеякихмістзокремаміст–регіональнихцентрівЦьомуможесприятинормапронаданняїмспеціальногостатусутавіднесенняїхдоверхньоїланкитериторіальногоподілуТакаможливістьповиннабутипередбаченауЗаконіУкраїни„Проадміністративнотериторіальнийустрій”