

КОРНСВА О. В.,

кандидат наук з державного управління,
доцент, доцент кафедри теорії держави
і права, конституційного права
та державного управління
(Дніпровський національний
університету імені Олеся Гончара)

УДК 352.071:341.176

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ У ВЕЛИКИХ МІСТАХ

У статті автор розглядає сучасні моделі організації міського управління у великих містах розвинутих країн світу й аналізує їх. Наголошується на необхідності перегляду організації місцевого управління в Україні та найбільш ефективній реалізації задекларованого принципу субсидіарності.

Ключові слова: *місцеве управління, місто, район, мікрорайон, допоміжна одиниця, децентралізація, субсидіарність.*

В статье автор рассматривает и анализирует современные модели организации городского управления в больших городах развитых стран мира. Акцентируется на необходимости организации местного управления в Украине и наиболее эффективной реализации задекларированного принципа субсидиарности.

Ключевые слова: *местное управление, город, район, микрорайон, вспомогательная единица, децентрализация, субсидиарность.*

The author reviews and analyzes modern models of local government in large cities of developed countries in the article. The article focuses on the need for the organization of local government in Ukraine and the most effective implementation of the declared principle of subsidiarity.

Key words: *local government, city, district, microdistrict, auxiliary unit, decentralization, subsidiarity.*

Вступ. Розбудова сучасної української держави за демократичними принципами об'єктивно викликала необхідність переосмислення ролі місцевого самоврядування та пошуку найбільш прийнятної моделі організації влади на рівні територіальних громад.

Розпочата у квітні 2014 року реформа децентралізації покликана вирішити цілу низку проблем, що стоять на заваді здійснення ефективної місцевої управлінської діяльності, зокрема погіршення якості й доступності публічних послуг унаслідок ресурсної неспроможності більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні й делеговані повноваження; корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їхньої діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціального напруження [4]. У контексті цього сьогодні багато розмов точиться щодо створення нових моделей управління у великих містах з населенням понад 1 млн мешканців і нових форматів допоміжних одиниць місцевого самоврядування – районів і мікрорайонів.

Питанням організації місцевого управління у великих містах приділяють увагу низка вітчизняних науковців, зокрема Я. Єдинак, О. Лялюк, О. Немирівська, однак саме новітнім



моделям із використанням зарубіжного досвіду, вважаємо, уваги приділено недостатньо. Цей фактор і визначає актуальність наукової статті.

Постановка завдання. Метою публікації є висвітлення зарубіжного досвіду організації місцевого управління у великих містах з населенням понад 1 млн мешканців.

Результати дослідження. Концепція місцевого самоврядування, розроблена розвинутими державами світу, ґрунтується на тому, що право громадян на участь в управлінні місцевими справами є складовою частиною побудови більшості сучасних демократичних держав світу.

За загальносвітовою тенденцією, останніми роками стрімко збільшується міське населення в розвинутих державах, що зумовлює пошуки новітніх моделей ефективного управління саме у великих містах.

У зв'язку з цим актуальним є досвід Польщі, де сьогодні в окремих містах управління відбувається за допомогою допоміжних підрозділів – районів (*dzielnica*) та мікрорайонів (*osiedla*) в місті.

Організацію управління районами (мікрорайонами) в містах Республіки Польща можна розглядати через законодавче забезпечення діяльності допоміжних органів районів і мікрорайонів у містах; через обсяг і межі повноважень допоміжних органів районів і мікрорайонів у містах [1, с. 2].

Згідно з Конституцією Республіки Польщі, основною одиницею місцевого самоврядування в Польщі є гміна [3, п. 1 ст. 164]. Але, між тим, згідно з п. 1 ст. 5 Закону Республіки Польща «Про місцеве самоврядування», міська рада може створювати допоміжні підрозділи: сільради й райони, мікрорайони тощо. Крім того, визначається, що порядок створення, об'єднання та поділ районів міста встановлюються статутом міста. Також зазначимо, що, відповідно до ч. 7 п. 2 ст. 18 згаданого закону, міські ради визначають обсяг повноважень допоміжних підрозділів, правила передавання майна тощо [9]. Законом Республіки Польща «Про місцеве самоврядування» також визначено, що обсяг повноважень допоміжних підрозділів визначається міською радою в статуті кожного органу (п. 1 ст. 35).

Варшава – єдине польське місто, устрій якого визначений в окремому законі – законі про Устрій міста-столиці Варшава [12]. Відповідно до закону, столиця Варшава є гміною, що має статус міста на правах повіту. До органів міської влади входять міська рада, керівник міської ради; Президент міста; Адміністрація міста.

Створення додаткових одиниць – дільниць/районів (*dzielnica*) – в місті Варшава є обов'язковим. Рада міста шляхом рішення після консультації з жителями або за ініціативи жителів створює, об'єднує, ділить і ліквідує додаткові одиниці. Статут району, наданий міською радою, визначає назву району, межі району, завдання й компетенцію, правила й спосіб функціонування її органів [12].

Натепер у Варшаві функціонує 18 районів. До органів місцевої влади району належать районна рада; бурмістр району; адміністрація району.

Статут району може встановлювати, що законодавчим органом дільниці є загальні збори мешканців, які можуть обирати управління дільниці. Голова дільниці може брати участь у роботі ради гміни, без права голосу. Засади утворення, об'єднання, поділу, ліквідації допоміжної адміністративної одиниці окреслює статут гміни.

До сфери діяльності району входить вирішення місцевих питань, а саме:

- утримання та експлуатація муніципальних приміщень/будівель;
- утримання/обслуговування закладів освіти й виховання, культури, соціального забезпечення, відпочинку, спорту, туризму в межах, установлених у статуті міста й інших рішеннях міської ради;
- завдання, пов'язані з охороною здоров'я, в межах, установлених у статуті міста й інших рішеннях міської ради;
- утримання зелених насаджень і доріг місцевого значення в межах, установлених у статуті міста й інших рішеннях міської ради;
- утримання та експлуатація районних адміністративних об'єктів;



- здійснення контролю над одиницями нижчого рівня, що утворені на її території;
- виконання власних справ з метою задоволення потреб спільноти мешканців району [8, с. 8].

Відповідно до статуту міста, адміністративні одиниці нижчого рівня в районі міста – мікрорайони, може створювати рада району за власної ініціативи або за бажанням принаймні 10% осіб, які мають виборче право на території проектованої одиниці [10]. Сьогодні у Варшаві 161 мікрорайон.

Організацію та масштаби діяльності одиниці нижчого рівня встановлює рада району. Об'єднання, поділ і ліквідація одиниць нижчого рівня виконуються аналогічно до їх утворення. Утворюються, відповідно, власні органи. Фінансове управління району здійснюється на основі районного додатку до бюджетної резолюції міста-столиці Варшави, що є невід'ємною частиною цієї резолюції. Фінансові ресурси, зазначені в додатку, що призначені для використання районом, не можуть бути меншими, ніж заплановані в бюджеті міста.

Важливим є також досвід ФРН і міста-столиці Берліна. Берлін є водночас однією з федеральних земель Німеччини й містом. Конституція міста виключає створення окремих (державних і муніципальних) структур. До органів влади міста належать Збори народних представників, Уряд, Бургомістр, Адміністрація Берліна [5, с. 56].

Ці органи виконують водночас як державні функції земель Німеччини, так і муніципальні повноваження – функції громад земель. Головна міська адміністрація складається з окремих управлінь і Сенату, який уповноважений вирішувати питання, що, з огляду на свою специфіку, потребують єдиного підходу (виключне ведення), і питання контролю за виконанням повноважень, що делеговані районам [5, с. 56].

Відповідно до Конституції, місто Берлін складається з 12 округів (borough). Округи Берліна не є незалежними муніципалітетами. Повноваження районних адміністрацій обмежені, окружні адміністрації підпорядковуються Сенату Берліна [5, с. 56].

Округи, у свою чергу, поділяються на 95 районів (квартали), які не мають органів місцевого самоврядування.

Будь-яка зміна території округу в місті відбувається за згодою Палати представників міста. Бюджетне управління має ґрунтуватися на 5-річному фінансовому плані.

Органи управління округами міста:

- Окружна асамблея – представницький орган, обирається населенням;
- Адміністрація округу (окружні комітети) – виконавчі органи, кожен із яких складається з керівника (ландрата) і членів окружного комітету [5, с. 57].

Округам надається частка управління відповідно до принципів самоврядування. Сенат вирішує ті питання, які мають вагомое значення для міста загалом, або ті, які потребують термінового вирішення. Окружні адміністрації вирішують усі інші адміністративні завдання. Сенат може видавати керівні принципи й загальні адміністративні положення, що стосуються діяльності округів міста. Сенат має право делегувати додаткові індивідуальні завдання до окружних адміністрацій. Окружна асамблея (55 членів) обирається в той час, що й Палата представників. Окружна асамблея здійснює нагляд за адміністрацією округу і приймає рішення про бюджет округу [8, с. 2].

Функції місцевого самоврядування:

- забезпечення діяльності інфраструктури (житло, вулиці, виробничі майданчики, вода, вивезення сміття, електрика, газ);
- побутове обслуговування (громадський транспорт, культура, лазні, спорт, дозвілля);
- соціальні питання (соціальний захист, інтеграція меншин, забезпечення участі в громадському житті, підтримання соціальної злагоди (миру));
- формування життєвого середовища й перспективне планування (планування розвитку міста, якість життєвого середовища, екологія, розвиток культури й засобів комунікації);
- громадський порядок (пожежна служба, поліція, служба зв'язку, охорона навколишнього середовища) [5, с. 57].



Парламент, уряд та адміністрація, в тому числі окружні адміністрації (*borough*), повинні виконувати обов'язки Берліна як муніципалітету, об'єднання муніципальних утворень, а також Землі.

Досить важливим у цьому питанні також видається досвід Франції. Централізована модель міського управління застосовується у французьких містах (Париж, Ліон і Марсель), які водночас мають статус департаменту й одиниці місцевого самоврядування – комуни [2].

Зокрема, Паризькою комуною управляє муніципальна рада (Рада Парижа). Територію міста поділено на 20 округів, що мають власні виборні ради, повноваження яких обмежені. Коли рада збирається як орган комуни, на неї поширюються норми, що застосовуються до муніципальних рад, а коли вона діє як орган департаменту, її діяльність регламентується положеннями, що застосовуються до генеральних рад департаментів [7, с. 2].

Округи не мають свого бюджету, не є самостійними юридичними особами. До ради округу входять члени загальноміської ради, обрані в цьому окрузі, окружні радники, кількість яких має бути вдвічі більшою, ніж загальноміських – 10–40 осіб. Окружні ради обираються одночасно із загальноміською радою, мер округу обирається окружною радою з членів, які входять до складу загальноміської ради.

Рада Парижа є органом, що відповідає за управління містом. Рада Парижа як орган представницької влади комуни складається з 163 муніципальних радників, які обираються населенням із 20 адміністративних округів строком на 6 років. Міську раду очолює мер Парижа. Він і його заступники обираються Радою Парижа строком на 6 років.

Кожен з округів також безпосередньо обирає членів ради округу (*conseil d'arrondissement*), які, у свою чергу, обирають мера. При цьому мер і його заступники мають обов'язково бути членами міської ради [7, с. 2].

Ради округів складаються з 20 осіб, 2/3 яких обираються за пропорційною системою, інші – це члени міської ради, що обрані на території округу.

Повноваження ради округу нечисленні (в основному інформативні щодо побажань громади), але раді або її окремим членам можуть бути делеговані деякі повноваження мера комуни чи муніципальної ради.

Бюджети округів є невід'ємною частиною міського бюджету, з якого фінансування діяльності округів виділяється у вигляді грантів.

Звернемо увагу також на Великобританію, зокрема місто Лондон. Система управління в Лондоні відрізняється від системи управління в інших частинах країни. Адміністрація Великого Лондона створена у 2000 р. Основне її призначення – підтримка в роботі мера Лондона та його команди, а також Асамблеї Лондона в представництві інтересів жителів Лондона.

На відміну від Асамблеї та посади мера, що обираються, Адміністрація Великого Лондона є постійно діючим органом. Особливістю є й той факт, що в регіон Великого Лондона входять 2 з 50 адміністративних одиниць Англії, що мають статус Сіті: Лондонський Сіті й Вестмінстерський Сіті, що управляються відповідною місцевою радою та очолюються окремими мерами. Більше того, Лондонський Сіті є унікальним прикладом, оскільки, будучи органом місцевого самоврядування, він не отримує субсидій від держави, а, навпаки, є донором державного бюджету [5, с. 47].

У Лондоні органи місцевого самоврядування не мають конституційного статусу; центр не здійснює всеосяжних контрольних функцій, його власні служби на місцях на постійній основі не переплетені з органами місцевого самоврядування, це два різні рівні; децентралізація управління в Лондоні, наділення значною самостійністю та широким колом повноважень в управлінні місцевими справами районів поєднуються з розвитком багатоманітних горизонтальних зв'язків та об'єднань районів [5, с. 48].

Адміністративно Лондон розділений на 33 райони, до яких входить 32 муніципальні округи (*borough*) і Сіті. У кожному з округів є власна адміністрація та окружна рада, вибори в які проходять кожні чотири роки. У Сіті районної адміністрації немає, але в районі існує традиційний орган влади – Лондонський муніципалітет (*Corporation of London*), який



практично без змін зберігся ще із середніх століть. Крім того, в Сіті існує власна поліція, незалежна від міської.

Окружні ради Лондона (borough councils) аналогічні радам округів-метрополій і складаються з виборних радників, які з-поміж себе обирають мера.

Окружні ради Лондона наділені в основному такими самими повноваженнями, якими володіють ради округів-метрополій: вони здійснюють контроль за розвитком мегаполіса, охороною здоров'я та соціальним забезпеченням, очисними спорудами (але не за їхнім розташуванням, цим займається рада Великого Лондона), бібліотеками, парками (більшість культурних місць відпочинку в місті перебуває в підпорядкуванні ради Великого Лондона). Крім цього, вони виконують функції податкових органів. Питаннями житлового господарства в основному займаються міські й окружні місцеві ради, Палата Загальної ради Сіті Лондона. У межах Великого Лондона повноваження в цій сфері господарства розділені між Зборами Великого Лондона та радами лондонських районів.

Згідно зі звітом королівської комісії й законодавством, лондонські районні ради є первинними об'єднаннями місцевого самоврядування з населенням близько 250 тис. людей. Вони замінили собою 101 орган місцевого самоврядування різного виду і статусу.

Досить цікавим і корисним може бути досвід США, зокрема міста Лос-Анджелес. Управління містом включає в себе такі органи: міська рада – 15 членів, по 1 від кожного з мажоритарних округів; мер; квартальні ради.

Міське самоврядування в місті з 1999 року здійснюється квартальними радами (Neighborhood Councils), що формуються на виборній основі. Квартальних рад налічується 97. Вони представляють інтереси тих, хто живе, працює або має нерухомість у тому чи іншому районі. Між тим квартальні ради не мають значної влади, їхні рішення мають здебільшого рекомендаційний характер. Вони створені для сприяння більш активній участі мешканців в управлінні [10].

Квартальні ради мають різні склади в різних районах – від 7 до 30 осіб залежно від того, що, на думку мікрорайону, задовольняє його потреби. Вони проводять регулярні зустрічі – принаймні один раз на три місяці.

Квартальні ради сформовано так, щоб відповідати узгодженим мікрорайонам у межах міста, процесу обрання ради, затвердженого Комісією квартальних рад Міської ради.

Квартальна рада затверджує власний статут, згідно з яким представники, які входять до складу квартальної ради, мають повноваження обрати правління, яке потім обирає власного лідера, визначає власні плани та здійснює місцеві обговорені позицій з питань зонування, поліцейської діяльності, розвитку громади й розроблення міської Хартії Лос-Анджелесу.

Мета полягає в тому, щоб робити квартальні ради незалежними від виборних посадових осіб і досить вузькими, щоб визначити позиції своєї громади з громадських питань, щоб вони могли впливати на процес прийняття рішень у місті та на місцевому рівні.

Квартальна рада представляє мікрорайони з населенням у 20 000 чоловік. Середнє населення, представлене квартальною радою, становить 38 000 чоловік [10].

Як правило, вимоги до формування квартальної ради включають таке:

- мати не менше ніж 20 000 жителів у межах бажаної квартальної ради;
- охоплювати громадськість, щоб збирати від 200 до 500 підписів від зацікавлених сторін громади в межах запропонованої території;
- представлення запропонованої системи фінансової звітності квартальної ради [10].

Висновки. Прагнення великих міст до створення оптимальних моделей управління на найближчому до мешканця рівні є надзвичайно важливим та об'єктивно зумовленим. Адже, по суті, спільні інтереси мешканців виражають саме такі базові одиниці місцевого самоврядування, як райони та мікрорайони. Завдяки такій оптимізації є можливість найбільш ефективно реалізувати задекларований принцип субсидіарності й розв'язати проблеми, що стоять на заваді реформи децентралізації в Україні сьогодні.



Список використаних джерел:

1. Єдинак Я. Зарубіжний досвід організації управління районами у місті (на прикладі міст Республіки Польща). Теорія і практика державного управління. 2016. № 3 (54). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-3/doc/5/03.pdf>.
2. Європейська хартія міст. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): навч. посіб. / П.Д. Біленчук, В.В. Кравченко, М.В. Підмогильний. Київ: Атіка, 2000. С. 70–82.
3. Конституція Республіки Польща від 2 квіт. 1997 р. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>.
4. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
5. Корнева О.В. Шляхи розвитку місцевого самоврядування України в контексті досвіду держав Європейського Союзу: монографія. Дніпропетровськ: ДНУ, 2012. 168 с.
6. Лялюк О. Особливості територіальної організації публічної влади у містах зі спеціальним статусом. Теорія і практика правознавства. 2014. Вип. 2 (6). URL: [file:///C:/Users/%D0%BF%D0%BA-%D0%BF%D0%BA/Downloads/tipp_2014_2_31%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/%D0%BF%D0%BA-%D0%BF%D0%BA/Downloads/tipp_2014_2_31%20(1).pdf).
7. Немировська О.Я. Зарубіжний досвід організації управління в містах зі спеціальним статусом. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02\(6\)/11noymss.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11noymss.pdf).
8. Особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в столицях держав-членів Європейського Союзу. URL: www.euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29009.pdf.
9. Про місцеве самоврядування: Закон Республіки Польща від 8 берез. 1990 р. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095>.
10. City of Los Angeles. URL: <https://www.lacity.org/your-government>.
11. Statut m.st. Warszawy. URL: http://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/Warszawa/statut.htm.
12. Ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20150001438>.

