

В. В. Нікітін,
к.і.н., доц., доцент кафедри державного
управління та менеджменту ХарРІ НАДУ;
Маренич В. М.,
слухач заочного факультету магістерської
підготовки ХарРІ НАДУ

МОДЕРНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ВЕЛИКИМ МІСТОМ: СВІТОВИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНА

Проаналізовано сучасний світовий досвід взаємодії загальноміських органів влади і локальних установ самоврядування. Встановлено провідні тенденції у здійсненні публічної влади на рівні великого міста у країнах СНД і демократичних країнах Європи та США. Вказано на важливість розвитку органів самоорганізації населення в контексті побудови ефективної моделі управління містом. Висловлено пропозиції щодо реформування вітчизняної системи міського самоврядування у містах з районним поділом.

Ключові слова: управління містом, районні ради у містах, органи самоорганізації населення, світовий досвід управління містом, районні адміністрації у містах.

Реформа місцевого самоврядування в сучасній Україні давно є вкрай необхідною. Успадкована ще від Радянського Союзу та злегка відремонтована за часи незалежності територіальна побудова великих міст (тобто міст з районним поділом) потребує суттєвого оновлення. Справа тут не тільки в тому, що цю систему було сформовано за критеріями, далекими від економічної ефективності та управлінської раціональності, а в тому, що вона все більше заважає виявленню справжньої, не формальної, громадської ініціативи, створює штучні перепони на шляху становлення місцевих інституцій громадянського суспільства. Після демонтажу традиційної мажоритарної виборчої моделі, який було здійснено навесні 2004 р., районні ради у містах лише зверхньо відбивають реальні інтереси громад, а по суті слугують ширмою для тих осередків політичних партій, які провели своїх представників до відповідних представницьких органів. У цьому сенсі не виглядає дивним той факт, що в жодній країні СНД, крім України, районних рад у містах не залишилося. Їхні функції більш-менш успішно виконують районні чи окружні адміністрації, які підпорядковуються загальноміським владним установам. Сьогодні в СНД питання про повернення до радянсько-партійної моделі організації районної

ланки у великих містах майже не обговорюється. У розвинених демократичних країнах Заходу попри нескінченне розмаїття форм і методів здійснення міського самоврядування наголос робиться, по-перше, на посиленні влади загальноміських інституцій на чолі з обраним всіма городянами мером і, по-друге, на формуванні та розвитку численних публічних інституцій, що забезпечують безпосередню участь громадськості у вирішенні міських проблем.

В Україні вже накопичений значний досвід прямого управління великим містом. У Львові ухвалу про нестворення на наступний термін районних рад було прийнято 19 травня 1994 р., коли ще не існувало сучасної правової бази, – в умовах активного блокування реформи з боку тодішньої більшості Верховної Ради України. В Одесі рішення «Про нестворення районних у місті рад» міська рада прийняла 19 липня 1997 р., у Сумах – 5 липня 2005 р. З іншого боку, Полтавська міська рада рішенням від 29 вересня 1997 р. рекомендувала міській раді наступного скликання розглянути питання про повноваження районних у місті рад на першій сесії міської ради. Пізніше таку пропозицію було визнано недоцільною.

Рішенням від 13 липня 2001 р. Конституційний Суд України підтвердив право міських рад самостійно ухвалювати рішення щодо створення і ліквідації районів у місті. На сьогодні 8 великих міст України відмовились від проміжної районної ланки. Серед них, крім названих, – Горлівка, Запоріжжя, Макіївка, Маріуполь та Миколаїв. 26 червня 2009 р. сесія Вінницької міської ради затвердила рішення «Про неутворення районних в місті Вінниці рад». 19 листопада 2009 р. ініціативу вінничан підтримала позачергова сесія міської ради Черкас. Проте на початку грудня сесії райрад обох районів цього міста – Придніпровського і Сосновського – визнали таке рішення незаконним. Більше того, Придніпровська райрада скасувала свою попередню згоду на передачу комунального майна району в комунальну власність міста. Вдруге після 2005 р. суперечки сторін мають розглядати судові органи [18]. 25 листопада 2009 р. Харківська міська рада прийняла рішення про неутворення районних рад на

наступний виборчий період. Його підтримали 80 депутатів проти 9 із 91 присутнього на сесії. Опоненти міської ради також оскаржили це рішення в суді. Нарешті, 4 грудня 2009 р. чинний на той час губернатор Дніпропетровської області В. Бондар визнав районні ради в містах зайвими [6]. Весною 2010 р. громадську дискусію про подальше неутворення районних рад розпочато у Донецьку.

Розробка дієздатного механізму керування великим містом в умовах відсутності районної самоврядної ланки є актуальним завданням й для управлінців-практиків, і для науковців. Загальні проблеми управління сучасним містом розглядають В. Бабаєв, О. Берданова, О. Бойко-Бойчук, В. Вакуленко, Н. Гринчук, Ю. Дехтяренко, В. Журавський, В. Серьогін, О. Ярмиш та ін. Особливий інтерес мають численні роботи колишнього Львівського міського голови, міністра регіонального розвитку та будівництва України (з 18 грудня 2007 р.) В. Куйбіди, який докладно проаналізував організацію місцевого самоврядування у міських районах в межах більш широкого дослідження конституційно-правових засад міського самоврядування в Україні [10]. Правові проблеми формування системи влади та управління на рівні районів у містах України з точки зору державно-управлінської науки досліджували Є. Глухачов [5] і С. Саханенко [16]. Правові проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування у містах з районним поділом вивчав В. Борденюк [3]. Львівську модель місцевого самоврядування безпосередньо досліджували В. Куйбіда [9] і А. Романюк [15]. Досвід Одеси щодо реформування засад міського самоврядування узагальнив О. Орловський [13]. Більшість дослідників позитивно ставиться до ліквідації районних рад у містах як зайвої ланки в системі міського самоврядування. Альтернативної думки додержується колишній голова виконкому Московської районної ради у м. Харкові Є. Бабенков, який вважає, що скасування відповідних відбувається «всупереч з потребами демократичного розвитку суспільства стосовно рівності прав громадян» [2].

Разом із тим досвід країн СНД у реформуванні радянсько-партійної

моделі управління великими містами, як і розвинутих демократичних країн Заходу щодо організації територіальних органів публічної влади у містах, у державно-управлінській науці досліджується фрагментарно, головним чином у контексті діяльності органів самоорганізації населення [11; 14; 17].

Отже, з погляду на суспільну значимість наукових і політичних дискусій, що точаться сьогодні навколо питань про доцільність подальшого існування районних рад у великих містах, та в контексті формування вітчизняної моделі управління такими містами дослідження закордонного досвіду побудови системи міського самоуправління є актуальним і своєчасним. У даній статті аналізується досвід країн СНД, які зіткнулися з проблемами, тотожними до сучасних українських, а також держав Західної та Центральної Європи і США. Мета роботи – на базі узагальнення закордонного досвіду викласти пропозиції стосовно вдосконалення системи територіального управління великим містом в умовах сучасної України. Використаний у статті фактичний матеріал та висновки частково було оприлюднено авторами у засобах масової інформації та мережі Інтернет [4; 12].

Сучасна система територіального управління великим містом має базуватися на таких принципах:

1. Органічне поєднання інституціями міського самоврядування повноважень, делегованих державою, і повноважень, наданих членами відповідної територіальної громади.
2. Утворення субміських адміністративних одиниць виключно на засадах управлінської та економічної доцільності з урахуванням історичних і культурних особливостей окремих територій.
3. Усунення зайвих управлінських ланок, максимальне наближення органів управління до кінцевих споживачів їхніх послуг, тобто мешканців міста; створення потужних комунальних установ і підприємств, здатних ефективно впливати на розвиток міського господарства.
4. Всебічний розвиток органів самоорганізації населення як необхідної складової модерної системи управління містом, делегування їм

необхідних владних повноважень.

5. Поєднання територіального і функціонального принципів побудови комунальних підприємств; у разі потреби – формування міжрайонних чи внутрішньорайонних утворень, особливо у галузі народної освіти та медичного обслуговування.

6. Посилення статутних механізмів впливу членів територіальної громади на діяльність посадових осіб та установ міського самоврядування; розв'язання питань стосовно територіального поділу міста, розмежування функцій та владних повноважень загальноміських та локальних інституцій виключно на загальноміському референдумі, рішенням якого надається імперативний статус.

В Україні, країнах СНД і розвинених демократичних державах Заходу вказані принципи здійснювалися в різний спосіб. Проте найголовнішою проблемою сьогодні є проблема розмежування повноважень між загальноміськими та локальними інституціями міського самоврядування (самоорганізації населення).

У країнах СНД традиційне самоврядування міських районів сьогодні не існує ніде, крім України. За часів СРСР районний поділ великих міст ґрунтувався не на принципі адміністративно-управлінської доцільності, а виходячи з необхідності досягнення максимального контролю над населенням з метою мобілізації його на виконання загальнопартійних планів. У жовтні 1917 р. за пропозицією більшовиків Московська рада розмежувала місто на 8 районів, які *територіально збігалися із границями районних більшовицьких організацій*. Наприкінці 80-х рр. ХХ ст. «спальний» Севастопольський район Москви за територією й чисельністю населення більш ніж в 20 разів перевищував центральний Ленінський район, але кількість членів КПРС, що перебувала на районному партобліку, була приблизно рівною. Тотожній принцип діяв і у відношенні найбільшого в Україні Московського району міста Харкова. Крім того, обласна ланка тодішньої партноменклатури підтримувала існування міських районів, оскільки це зміцнювало її позиції в негласному

протистоянні з партійними комітетами міст – обласних центрів. Загалом у СРСР районний поділ існував у містах з населенням більш 200 тис. осіб (1 район мав приблизно 100 тис. мешканців). На території СРСР у 1989 р. налічувалося 623 райони (з них 376 – у РРФСР, 120 – в УРСР) у 143 містах (85 – у РСФСР, 26 – в УРСР). Тобто в середньому на 1 місто з районним поділом припадало по 4,4 міських районів (4,4 – у РРФСР і 4,6 – в УРСР).

Незабаром після силового розпуску Верховної Ради РРФСР президент Росії Б.М. Єльцин видав указ «Про реформу місцевого самоврядування в Російській Федерації» (від 26 жовтня 1993 р. № 1760), в якому проголошувалося, що «діяльність міських і районних Рад народних депутатів припиняється, їхній функції виконує відповідна місцева адміністрація» (п. 4). Радянський принцип організації місцевої влади в Росії було ліквідовано назавжди.

Конституція Російської Федерації, прийнята всенародним голосуванням 12 грудня 1993 р., поміж іншого встановила наступну норму: «Структура органів місцевого самоврядування визначається населенням самостійно» (ст. 131). Прикладом подальших подій може послужити Рязань, місто з півмільйонним населенням. У листопаді 1993 р. постановою президента Єльцина діяльність міської і районних рад було припинено. Голова адміністрації міста близько півтора років поєднував у своїй особі як виконавчу, так і законодавчу місцеву владу. У цей період утворювалися та ліквідовувалися районні адміністрації, потім у районах міста (перейменованих в округи) були створені префектури, що не мали достатніх владних повноважень і свого самостійного бюджету. Ця схема управління виявилася нежиттєздатною, оскільки керувати господарством міста з одного центру було достатньо складно. Тому для оперативної роботи з окремими міськими територіями було відтворено *представництва адміністрації міста по розвитку місцевого самоврядування* (15 представництв) і адміністративні управління з координації роботи представництв адміністрації міста.

У сучасній Росії помітно зменшення чисельності міських районів (так,

якщо в 1989 р. їх було 376, то в 2002 р. – 328) за рахунок укрупнення (наприклад, у Москві з 32 районів в 1991 р. сформовано 9 округів-префектур, у 2005 р. їх стало 10) або ліквідації районного поділу міст (зникли райони в таких містах, як Вологда, Благовещенськ, Кострома, Курган, Нальчик, Новгород, Таганрог тощо). Крім того в ряді міст райони було замінено *міськими округами* (Архангельськ, Владикавказ, Краснодар, Липецьк, Калуга, Курськ, Новоросійськ, Белгород). Наприклад, чинний Статут міського округу «місто Хабаровськ» (ухвалений рішенням Хабаровської міської Думи 13 липня 2004 р.) передбачає розподіл міської території на п'ять районів. Рішення про створення районів ухвалюється міською Думою на підставі представленого адміністрацією міста проекту. Чотири міські адміністративні округи (діючі в межах п'ять колишніх районів) очолюють *комітети з управління округами* під керівництвом голови комітету – одночасно заступника мера міста. Населення Хабаровська у 2009 р. склало 579 тис. осіб. Для багатьох великих міст Росії є властивим збереження традиційних районів радянських часів, однак управління міською інфраструктурою здійснюється через адміністративні округи, склад яких не завжди збігається із границями вказаних районів.

Аналогічно в складі адміністрації міста Іркутська (населення у 2009 р. – 580 тис. осіб) поруч з низкою галузевих комітетів діють комітети з управління чотирма міськими округами, які очолюють голови комітетів – заступники мера. В Уфі, адміністративному центрі Республіки Башкортостан, існує 7 міських районів, виконавчими органами яких є *районні адміністрації*, що на правах структурних підрозділів входять в адміністрацію міста. Голова районної адміністрації затверджується головою міської адміністрації, який, у свою чергу, призначається президентом республіки Башкортостан. Населення Уфи в 2009 р. – 1 млн 32 тис. осіб.

Адміністративно-територіальний устрій Москви, що складався протягом значного часу, вирізняється завидною складністю [8]. Міський статут, прийнятий 28 червня 1995 р., сьогодні діє в редакції, затвердженій законом міста Москви від 22 жовтня 2008 р. Відповідно до даного Статуту місто

підрозділяється на *123 райони* (територіальна одиниця Москви, утворена з урахуванням історичних, географічних, містобудівних особливостей відповідних територій, чисельності населення, соціально-економічних характеристик, розташування транспортних комунікацій, наявності інженерної інфраструктури й інших особливостей території) і *10 адміністративних округів* (префектур) – органів державної влади – сформованих для адміністративного управління відповідною територією. Адміністративний округ збігається з територією декількох районів міста. Глави адміністративних округів – префекти – призначаються і звільняються безпосередньо мером міста на підставі його відповідного указу.

Відповідно до Закону міста Москви «Про організацію місцевого самоврядування в місті Москві» від 6 листопада 2002 р., органами місцевого самоврядування на рівні *міських районів* є муніципальні (районні) збори, що обираються жителями, і муніципалітет (районна управа) – виконавчо-розпорядчий орган. Керівник муніципального утворення (глава управи району) обирається на строк повноважень депутатів муніципальних зборів [7].

Формування муніципальних утворень, встановлення їх територій і найменувань здійснюються законом міста Москви за поданням мера Москви з обліком історичних і інших місцевих традицій. Органи місцевого самоврядування в місті Москві *не входять у систему органів державної влади*. Однак у питаннях державного управління районні управи підпорядковуються Уряду Москви як органу державної влади суб'єкта Російської Федерації.

У Республіці Білорусь на теперішній час також немає міського самоврядування в традиційному для України сенсі. У Мінську (населення 1,8 млн осіб) владу на місцях реалізують 9 районних адміністрацій, у Вітебську (350 тис. мешканців) – 3. Глави цих адміністрацій призначаються головами міських виконавчих комітетів. В Алмати (до 1997 р. – столиця Казахстану, населення 1,4 млн. осіб) створено 7 міських районів (районних акиматів) на чолі з акимами, що призначаються безпосередньо акимом міста. Столицю Узбекистану Ташкент (2,2 млн мешканців) розділено на 11 територіальних

управліннь, спадкоємців радянських районів, на чолі з призначеними главою міста хокимами. Такий саме принцип територіального управління зберігається у Молдові (Кишинів), Грузії (Тбілісі), Азербайджані (Баку) та інших країнах СНД.

У розвинених демократичних країнах Західної Європи і Північної Америки спостерігається виняткове різноманіття форм адміністративно-територіальної організації управління містом. Повної тотожності немає навіть у межах однієї країни. В Європі історично діяли дві протилежні тенденції: з одного боку місто розглядалося як єдиний організм із централізованим управлінням (наприклад, у добре відомому в Україні Магдебурзькому муніципальному праві), з іншого боку – великі міста поступово зростали з об'єднання дрібних поселень, які навіть після злиття прагнули зберегти свою самобутність. Приклад тому – Великий Лондон, столиця Великобританії з населенням 7,5 млн осіб, де міські самоврядні райони зосереджували значні повноваження аж до 2000 р., коли за рішенням уряду лейбористів було відтворено сильні загальноміські органи влади і проведені прямі вибори мера Лондона.

Далі аналізуються три поширені на Заході альтернативні моделі управління містом: модель «слабкого мера» і сильних територіальних органів місцевого самоврядування (Великий Лондон, Великобританія), модель «сильного мера» та залежних від нього територіальних органів місцевого самоврядування (Нью-Йорк, США) і змішаної моделі «сильного мера» і територіальних органів самоорганізації населення, що склалися незалежно від прямого впливу загальноміської влади (Цинцинатті, США).

Місцеве самоврядування у Великому Лондоні здійснюється на двох рівнях: центральна адміністрація вирішує стратегічні питання міського життя, локальні (районні) адміністрації – загальним числом 33 – проблеми більш низького рівня. Сучасні райони Великого Лондона (London Boroughs) було створено на підставі Закону про управління Лондоном (London Government Act 1963). Від 1965 р., коли даний закон набув чинності, і до 1986 р. у місті діяла

дворівнева система муніципальної влади, відповідно до якої повноваження розподілялися між районними радами (London Borough Councils) і Радою Великого Лондона (Greater London Council). Після ліквідації останнього в 1986 р. районні ради одержали права самостійних органів місцевого самоврядування (unitary authorities). Міська влада опинилася під прямим контролем консервативного Кабінету міністрів Великобританії, який формально ділив її з об'єднаним комітетом районних рад.

У 2000 р. уряд лейбористів відновив загальноміський орган управління (Greater London Authority) разом із дворівневою системою розподілу відповідальності. При цьому повноваження районних рад було збільшено, особливо у сфері прибирання сміття й у галузі освіти. Сьогодні влада у Великому Лондоні належить меру, що обирається всіма городянами, і міській раді (London Assembly), 25 членам якої належать переважно контрольні функції. Районні ради Великого Лондона обираються на чотири роки. У сфері їх компетенції – школи, соціальні служби, прибирання сміття і місцеве шляхове господарство. Районні ради можуть об'єднуються для вирішення загальних проблем, утворюючи такі установи як, наприклад, Адміністрація Західного Лондона з очистки територій (West London Waste Authority) або Адміністрація Внутрішнього Лондона із проблем освіти (Inner London Education Authority). Відповідно до Закону про управління Лондоном від 1963 р. районні ради є самостійними у виконанні делегованих їм повноважень і в адміністративному відношенні формально незалежні від мера і міської ради Великого Лондона [21].

Управління Нью-Йорком вважається найбільш централізованим у США. Вибраний на чотирирічний термін мер має *всю повноту адміністративної влади* в місті, населення якого в липні 2008 р. становило 8 млн 360 тис. осіб (без пригородів). Мер безпосередньо очолює міський уряд (City Government) і призначає керівників 50 адміністративних департаментів. Міський бюджет Нью-Йорка є найбільшим у США (50 млрд. дол. на рік). Міська влада наймає на роботу 250 тис. працівників, витрачає близько 15 млрд дол. на освіту більш ніж

1,1 млн дітей. У місті щорічно збирається 27 млрд. дол. податків, до чого додаються дотація від федерального уряду та уряду штату в 14 млрд дол.

Міська рада Нью-Йорка складається з 51 депутата, які обираються на 4 роки в 51 виборчому окрузі, розташованих на території 5 міських адміністративних районів (Borough). Рада має законодавчі функції та наділена правом затвердження міського бюджету. Депутати міської ради не в праві обиратися більш трьох раз поспіль. Такі ж обмеження чинні сьогодні й для мера. У 1898 р. одночасно зі створенням Великого Нью-Йорка і прийняттям загальноміського статуту в кожному з 5 міських адміністративних районів був встановлений інститут президентів районів (Borough President), які мали значний вплив завдяки своїй участі в роботі Нью-Йоркської рахункової палати (New York City Board of Estimate) – адміністративного органа, відповідального за розробку муніципального бюджету і використання землі. Президенти районів очолювали відповідні офіси, що забезпечували комунікацію загальноміської і локальної влади. Після ліквідації за рішенням Верховного Суду США міської рахункової палати в 1989 р. президенти районів втратили реальну владу і нині виконують переважно церемоніальні функції як представники своїх територій в органах міської влади та організаціях бізнесу. Президенти районів обираються на 4 роки. У кожному районі також існують ради районів (Borough Board), до складу яких крім президента входять за посадою члени загальноміської ради, обрані у виборчих округах даного району, і керівники районних установ. Рада має здебільшого наглядові та дорадчі функції, особливо щодо використання суспільних земель у межах даного району. Кожний район має невеликий бюджет, який формує загальноміська влада [20].

З 1999 р. мер міста Цинциннаті (США) обирається на прямих загальноміських виборах і тому його влада значно збільшилася порівняно з повноваженнями міського менеджера – голови міської адміністрації, що призначається спільно мером і міською радою. Нині в Цинциннаті реалізована адміністративна модель «сильного мера», відповідального за всі сторони

життєдіяльності міста з населенням 333 тис. осіб (2008 р.). Власне місто Цинциннаті (центр відповідної міської агломерації з населенням більш як 2 млн чол.) розділено на 51 територіальну громаду або «сусідську асоціацію» (Cincinnati Neighborhood Associations) на чолі з радами громад (Community Council). Останні опікуються винятково вирішенням локальних проблем (а саме: спостереженням за виконанням будівельних норм, попередженням правопорушень, прибиранням сміття, оздобленням міського ландшафту і громадських доріг, залученням мешканців до програми створення більш зручного для життя навколишнього середовища тощо). Загальноміська влада надає організаційну і фінансову підтримку місцевим громадам. У лютому 2009 р. міська рада передала адміністрування спеціальної Програми підтримки сусідських асоціацій у безпосереднє ведення міського Департаменту розвитку громад (Department of Community Development).

Територіальні громади (або сусідські асоціації) можуть мати власний статут, який ухвалює або змінює рада громади кваліфікованою більшістю (дві третини голосів). Коло повноважень ради та її виконавчих органів доцільно дослідити на прикладі статуту великої сусідської асоціації Кліфтон Хайтс – Юневерсіті Хайтс – Феірвью (Clifton Heights, University Heights, Fairview Neighborhood Association) у редакції від 16 травня 2006 р. Керівництво асоціацією здійснює Рада з 15 піклувальників (Board of Trustees), які обираються простою більшістю голосів на щорічних зборах повноважних членів асоціації (місцевих жителів, що розділяють мету асоціації й сплачують членські внески). Щорічно переобирається 5 піклувальників. У свою чергу, Рада піклувальників таємним голосуванням обирає посадових осіб асоціації – президента, віце-президента, секретаря для ведення протоколів засідань, секретаря-діловода, секретаря по справах членів асоціації, скарбника. Усі вони є членами виконавчого комітету асоціації. Президент головує на засіданнях Ради піклувальників і виконкому, а також здійснює інші доручення [19].

У випадку Цинциннаті рада сусідської асоціації є скоріше представником громадської організації, ніж формальним органом місцевого самоврядування. В

Україні його приблизним аналогом слід вважати органи самоорганізації населення, утворені відповідно до Закону України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. № 2625-III [1].

У континентальній Європі співіснують численні моделі організації міського управління, більшість з яких має унікальний характер. Столиця ФРН місто Берлін (населення 3,4 млн жителів) уособлює класичний приклад злиття ряду раніше самостійних населених пунктів в одну міську агломерацію. До 2000 р. у Берліні існувало 23 міських округів. У ході останньої адміністративної реформи 2001 р. кількість округів зменшилася до 12. Берлінський адміністративний округ не є самостійною одиницею самоврядування. Повноваження його адміністрації обмежені загальноміським урядом – Сенатом Берліна. Правлячий бургомістр Берліна має значні повноваження і очолює Раду мерів округів.

Столиця Франції Париж (населення 2,2 млн чол., без урахування пригородів) є характерним витвором управлінського консерватизму. 20 нинішніх міських округів було створено ще в 1860 р. імператором Наполеоном III. Кожний паризький округ має власну мерію на чолі з загально вибраним мером. Повноваження даних органів влади досить великі, особливо враховуючи та обставину, що мер Парижа обирається не прямими виборами, а Паризькою муніципальною радою і тому за визначенням його повноваження обмежені.

Виключний інтерес для України представляє недавня реформа міського управління у Варшаві – столиці Польської республіки, місті з населенням 1,7 млн осіб. До реформи Варшава вважалася не єдиним об'єктом управління, а *муніципальною асоціацією* 11 міських районів, які були практично незалежними одиницями місцевого самоврядування зі своїм власним бюджетом, інвестиційною політикою, управлінськими установами та адміністративними кордонами. Мер Варшави обирався міською радою й задовольнявся багато в чому номінальними повноваженнями. 27 жовтня 2002 р. набув чинності закон Польщі про реформування системи міського самоврядування у Варшаві

(Ustawa warszawska або Акт про Варшаву). Відтепер місто стало єдиним адміністративним утворенням на правах загальнодержавного повіту. Колишній адміністративний поділ ліквідувався. Місто було розділено на 18 нових районів (*dzielnica*), повноваження керівних органів яких були суттєво обмежені. Центральна роль у міській управлінні відтепер належить Варшавській міській раді (*Rada Miasta*), що складається з 60 радників (*rajców*), і загальноміському органу виконавчої влади (уряду Варшави, *Urząd Miasta Stołecznego Warszawy*) на чолі з мером міста, якого за традицією часто називають президентом Варшави. Сьогодні бюджети міських районів формуються загальноміською владою. Кожний з 18 міських районів має власні ради (*Rada dzielnicy*), які підпорядковуються міській раді та меру міста. Керівник районної ради – бурмістр (*Burmistrz*) – обирається відповідною радою за пропозицією мера міста. Адміністративні райони, у свою чергу, підрозділяються на територіальні громади, які позбавлені власних представницьких органів. Про ефективність даної реформи (одночасно і територіальної й функціональної) свідчить той факт, що першим в історії обраним мером Варшави в листопаді 2002 р. став Лех Качинський – рішучий прихильник перетворень. У жовтні 2005 р. його було обрано президентом Польської республіки [22].

Наведений у статті фактичний матеріал дозволяє дійти наступних висновків.

1. Традиційна радянська система управління великим містом створювалася для забезпечення реалізації основних політичних завдань – мобілізації й контролю над населенням, а не з метою ефективного вирішення адміністративно-господарських проблем життєдіяльності міста.

2. Українська система управління великим містом залишається сьогодні однією з найконсервативніших серед країн СНД.

3. З 1994 р. в Україні почався процес реформування цієї управлінської галузі. Конституційний Суд України рішенням від 13 липня 2001 р. підтвердив право міських рад самостійно ухвалювати рішення щодо створення і ліквідації районів у місті. Сьогодні в Україні 8 міст вже відмовились від районних рад:

Горлівка, Запоріжжя, Львів, Макіївка, Маріуполь, Миколаїв, Одеса і Суми.

4. У Росії після силового усунення президентом Б.М. Єльциним опозиційної йому системи місцевих рад у жовтні 1993 р. принципи міського (муніципального) управління радикально змінилися. Самоврядування міських районів було скасовано, а їхні територіальні межі переглянуто з погляду адміністративно-господарської доцільності. Уся виконавча влада в місті концентрується тепер в руках вибраного всіма жителями мера, який призначає і звільняє з посади своїх заступників – глав адміністративних округів (колишніх міських районів).

5. У Москві та Петербурзі як містах федерального значення й одночасно суб'єктах Федерації співіснують і органи державного управління (префектури адміністративних округів) і органи місцевого самоврядування (районні зібрання та районні виконавчі управи). Вся реальна влада у Москві належить меру, який призначається президентом Російської Федерації за згодою Московської міської Думи (законодавчих зборів). Мер своїми указами призначає і звільняє представників державної влади на місцях – префектів, які очолюють 10 адміністративних округів. Відповідно до московського та федерального законодавства місцеве самоврядування в Москві здійснюють 123 районних муніципальних зібрання і відповідні муніципалітети (районні управи), глави яких обираються населенням району одночасно з депутатами муніципального (районного) зібрання.

6. У теперішній час в демократичних країнах Європи та Північної Америки переважає централізована територіально-адміністративна модель територіального управління великим містом. А в тих містах, де історично сформувалося впливове локальне самоврядування, в останні роки здійснюються реформи, спрямовані на посилення владних позицій загальноміського органа управління (Великий Лондон, Варшава, Берлін).

7. Така ж стійка тенденція існує й у США, де сильна загальноміська влада органічно доповнюється інститутами громадського самоврядування, які наділені деякими повноваженнями органів публічної влади (сусідські ради у

Лос-Анджелесі, сусідські асоціації в Цинциннаті тощо). Такі розгалужені громадсько-владні інституції, що забезпечують повсякденний зв'язок городян з керівництвом міста, за формою і змістом своєї діяльності є розвинутим західним аналогом вітчизняних органів самоорганізації населення, які тільки-но поширюються в Україні.

Дослідження вітчизняного та світового досвіду дає можливість викласти такі пропозиції щодо принципів формування модерної моделі територіального управління великим містом в Україні.

По-перше, реформа управління містом абсолютно не означає фактичної ліквідації районної адміністративної ланки, оскільки керувати міським господарством з одного центру в сучасних умовах неефективно. Замість виконкомів районних рад формуються нові адміністративні органи як невід'ємні структурні підрозділи виконкому міської ради. Чинні глави районних виконкомів можуть бути призначені главами нових районних адміністрацій.

По-друге, замість колишніх районів доцільно створити адміністративні округи, територія яких не обов'язково буде збігатися із границями нинішніх районів. Однак розробка концепції нового районування видається завданням досить складним і, якщо до теперішнього часу в даному місті немає відповідних напрацювань, з місцевою територіальною реформою краще почекати.

По-третє, менш ефективним із принципової точки зору, але більш доцільним у конкретних умовах, є збереження нинішнього районного розподілу міста і створення нових органів адміністративного управління (наприклад, *районних управ, комітетів тощо*) на базі існуючих виконкомів.

Нарешті, виявляється винятково корисним доповнити реформу управління великим містом імплементацією норм закону України про самоорганізацію громадян від 11 липня 2001 р. Слід розробити нову концепцію участі громадян у міському самоврядуванні – через інституціолізовані органи самоорганізації з розширеними повноваженнями, які надасть їм мерія. Це дозволить зробити таку реформу менш болісною та значно підсилить довіру

городян до ініціаторів реформи та їх задумів.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. № 2625-III // ВВР України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.
2. *Бабенков Є. П.* Організаційно-економічний механізм розвитку місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.04 / Є. П. Бабенков ; ХарPI НАДУ. – Х., 2005. – 20 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/ard/2005/05bergms.zip>.
3. *Борденюк В.* Деякі проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування у містах з районним поділом / В. Борденюк // Право України. – 2001. – № 2. – С. 53–57.
4. Вместо мэра – президент или бургомистр // Время. – 2009. – 21 ноября. – № 215 (16404) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://timeua.info/211109/11231.html>.
5. *Глухачов Є. Ф.* Правові проблеми формування системи влади та управління на рівні районів у містах України / Є.Ф. Глухачов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / редкол. : Г. І. Мостовий, В. Я. Амбросов, В. С. Бакіров та ін. ; УАДУ при Президентові України, Харк. регіон. ін-т. – Х., 2002. – Вип. 1 (12). – С. 106–110.
6. Губернатор Виктор Бондарь считает, что районные советы в городах не нужны [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dnepr.info/print?content=50246>.
7. Закон города Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве» от 6 ноября 2002 г. № 56. – Московская городская дума. Официальный сервер [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.duma.mos.ru/cgi-bin/prt_txt?vid=1&viddoc=1&unom=1658.
8. Из истории административно-территориального деления Москвы: Центральные архивы Москвы. Путеводитель по фондам. – Вип. 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mosarchiv.mos.ru/images/Putevoditel-1/prilozhenie.htm>.
9. *Куйбіда В.* Львівська модель місцевого самоврядування / В. Куйбіда // Командор : вісн. державного службовця України. – 2000. – № 2-3. – С. 15–19.
10. *Куйбіда В. С.* Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні : монографія / В. С. Куйбіда. – Л. : Літопис, 2001. – 324 с.
11. *Мішина Т.* Органи самоорганізації населення: досвід Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії / Т. Мішина // Теоретичні та прикладні питання державотворення : зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ. – 2007. – Вип. 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2007-1/07mnvvpri.htm/odyframe.htm>.
12. *Нікітін В. В.* Міжнародний досвід реформування адміністративно-територіальної системи управління містом / В. В. Нікітін // Матеріали круглого столу «Чи потрібні Харкову районні ради», м. Харків, 19 листопада 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.city.kharkov.ua/uk/document/view/id/40157>.
13. *Орловський О.* Проблеми регламентації статусу органів самоорганізації населення в проектах статуту територіальної громади міста Одеси / О. Орловський // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. – Одеса : Юрид. літ-ра, 2001. – Вип. 12. – С. 258–263.
14. *Орловський О. С.* Органи самоорганізації населення: досвід Білорусії, Росії та Польщі / О. С. Орловський // Теоретичні та прикладні питання державотворення : зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ. – 2007. – Вип. 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2007-1/07oosbrp.htm/odyframe.htm>.
15. *Романюк А.* Ліквідація районних рад у м. Львові у 1994-1995 рр. : причини і наслідки / А. Романюк // Матеріали круглого столу «Чи потрібні Харкову районні ради», м. Харків, 19 листопада 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.city.kharkov.ua/documents/40160.doc>.
16. *Саханенко С. Є.* Публічно-правовий статус міських районів / С.Є. Саханенко //

Управління сучасним містом. – 2002. – № 1-3 (5). – С. 115–123.

17. *Трепалюк А.* Краткий обзор развития гражданского участия в странах Европы / А. Трепалюк // Органы самоорганизации населения в Украине: Интернет-ресурс [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://samoorg.com.ua/?page_id=38.

18. Черкасские райсоветы борются за собственное существование / Ура-Информ: независимое информационно-аналитическое издание [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ura-inform.com/politics/2009/12/10/rajsovety>.

19. By-laws of Clifton Heights, University Heights, Fairview neighborhood association, inc. (as amended may 16, 2006) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.cufna.org/bylaws.html>.

20. Government of New York City/ From Wikipedia, the free encyclopedia ; [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://en.wikipedia.org/wiki/Government_of_New_York_City.

21. Greater London Authority / From Wikipedia, the free encyclopedia [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://en.wikipedia.org/wiki/Greater_London_Authority.

22. The official website of Warsaw. City Hall [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.e-warsaw.pl/2/index.php?id=471>.

Nikitin V. V., Marenich V. M. Modernization of major city territorial administration: world experience and Ukraine.

The article examines the current world-wide experience of interaction between city government agencies and borough authorities. Established leading trends both in the public authorities at mayor city in the CIS countries and democratic countries in Europe and the United States. Specified the importance of the community self-organization bodies in the context of building an effective model of the city administration. Suggestions to reform the ukrainian system of municipal government in cities with rayon division are proposed.

Key words: city government, city borough, community self-organization bodies, neighborhood association, city administration world-wide experience, borough authorities.

Микитин В. В., Маренич В. М. Модернизация системы территориального управления большим городом: мировой опыт и Украина

В статье анализируется современный мировой опыт взаимодействия общегородских органов власти и локальных структур самоуправления. Выявлены ведущие тенденции в осуществлении публичной власти на уровне крупного города в странах СНГ и демократических государствах Европы и США. Указано на важность развития органов самоорганизации населения в контексте построения эффективной модели управления городом. Сформулированы предложения по реформированию отечественной системы городского самоуправления в городах с районным делением.

Ключевые слова: управление городом, районные советы в городах, органы самоорганизации населения, мировой опыт управления городом, районные администрации в городах.