

4. Miller, D. Y. The Regional Governing of Metropolitan Area [Text] / D. Y. Miller. – WestviewPress. — 2002. — P. 99-124.

*Згурська Валентина Леонідівна, кандидат політичних наук, доцент,
кафедра політичних наук і права
Київського національного університету будівництва і архітектури*

МІСЬКІ РАЙОНИ: ПЕРЕВАГИ І НЕДОЛІКИ СТВОРЕННЯ СУБМУНІЦИПАЛЬНОГО РІВНЯ УПРАВЛІННЯ

Питання відродження поділу міст на райони знову набуло актуальності у зв'язку з підготовкою Закону України «Про місто Київ – столицю України», в якому планується передбачити такий рівень управління, щоб запобігти волюнтаристській ліквідації районних рад, як це було в 2010 році.

У найбільш загальному вигляді необхідність створення допоміжних управлінських органів територіальної громади (великого міста або села) на нижчому рівні зумовлена чотирма міркуваннями [1]:

- громадянським – збільшення участі громадян у місцевому самоврядуванні, відродження громадянської культури та посилення згуртованості місцевої громади. Участь у вирішенні проблем на районному (субмуніципальному) рівні збільшує соціальний капітал, сприяючи зростанню соціальної довіри та зміцненню норм, що сприяють колективним діям [2, 74];

- соціальним – посилення гуманістичного, орієнтованого на потреби мешканців, управлінського підходу, завдяки кращій обізнаності з місцевими проблемами та встановлення зворотнього зв'язку між районним та загальноміським рівнем. У великих містах умови життя і потреби мешканців можуть значно різнитися залежно від району, що й зумовлює необхідність пристосування моделі надання різних послуг до конкретного контексту, що можуть організувати районні ради;

- політичними – покращення місцевої демократії, оскільки громадяни мають легший доступ до районних органів управління, їм простіше притягнути до відповідальності депутатів за їх діяльність чи бездіяльність. Відповідно, політики районного рівня швидше реагуватимуть на запити та інтереси мешканців, домагаючись прийняття відповідних рішень міською радою. Також, місцева демократія в муніципалітеті загалом може виграти від такого поділу влади [3] і більш збалансованого інституційного устрою;

- економічними – місцевий потенціал буде краще використовуватися у результаті синергетичного ефекту. Послуги, в яких

прямий контакт з громадянами чи малими групами є особливо важливим, можуть бути делеговані на районний рівень, що забезпечить необхідну гнучкість управлінських механізмів, яка зростає на найнижчих рівнях управління.

Аналізуючи важливість районних рад деякі вчені зосереджуються на проміжній ролі районного управління і районних органів, які виступають у якості посередницьких організацій у передачі різних уподобань місцевим лідерам, оскільки формальна загальноміська демократична структура погано представляє районні інтереси. У великих містах розпорошені інтереси мешканців перешкоджають узгодженій політиці, в той час як у першу чергу задовольняються потреби бізнесу, організованих груп інтересів, великих неурядових організацій та політичних партій. Інші дослідники доводять, що нейтральні на перший погляд адміністративно-процедурні норми, можуть привести до систематичних перекосів у наданні місцевих послуг: заможні райони отримуватимуть краще фінансування і якісніші послуги. Відповідно, посередницька роль районного рівня може бути вирішальною у задоволенні вимог щодо рівності і справедливості, як з точки зору представництва інтересів (у тому числі і залучення меншин до процесу прийняття рішень), так і надання послуг.

До того ж наявність районного рівня здатна врахувати складність проблем та запитів мешканців сучасного великого міста. Районне управління може поєднувати вертикальні (посередницькі) та горизонтальні функції (згуртованість, мобілізація місцевих ресурсів, координація і синергетика), забезпечуючи необхідний зв'язок усіх складових міста з міською радою. Якщо ж йдеться про сільські поселення, то районна організація дасть змогу врахувати різноманітність інтересів мешканців різних територій, що часто ігноруються муніципальними радами, особливо коли йдеться про малі та віддалені села [4].

Водночас слід зазначити, що значна частина спеціалізованої літератури ставить під сумнів вигоди від районного управління. Так, М. Парсель застерігає про «пастку місцевого масштабу», наголошуючи на соціально сконструйовану та політичну природу територіальної громади [5]. Виходячи з теорії соціальних рухів він стверджує, що необхідно мобілізувати, згуртовувати громадян з різних частин муніципалітету для спільного вирішення проблем, а не надавати окремі привілеї районному рівню. Інші критики вважають, що територіальна мобілізація може лише поглибити, а не пом'якшити владні диспропорції різних територій. На їх думку ускладнення процесу прийняття рішень за рахунок створення міських районів, сприяє утворенню привілейованих,

заможних спільнот, а не залученню різноманітних акторів до колективних спільних дій та розвитку багаторівневого муніципального урядування. Просторові нерівності, присутні у муніципалітетах, можуть посилити соціально-економічну упередженість у більшості форм політичної участі. Незадоволення реалізацією політики муніципалітету, що переслідує задоволення потреб окремих районів, може сприяти розвитку «хуторянської свідомості», коли містян цікавитимуть лише добробут власного району, а не агломерації загалом. Останнє досить характерно для бідних громад, оскільки високі затрати на реалізацію масштабних проектів змушують їх відмовитися від довгострокового планування.

Більше того, емпіричні докази позитивних наслідків створення районних рад відсутні. Аналіз досвіду скандинавських країн однозначно не підтвердив очікуваної економії в наданні послуг та активізації участі громадян [6]. Депутати районних рад не стали частіше зустрічатися з мешканцями у порівнянні з контактами членів міської ради. Вивчення районного рівня у містах виявило, що районні органи часто дають неочікувані для акторів результати, переважно через обмежену компетенцію та слабкий вплив районного рівня на процес прийняття ключових рішень [7]. Ґрунтовний аналіз досвіду Бірмінгему, Роттердаму та Болонї засвідчив, що міські депутати та чиновники схильні стримувати ріст ролі районних, в той час як останні надто зосереджуються на своїх потребах і не можуть ні організувати участь громадян, ні наблизити міське управління та громадян [8]. Часто районні органи дублюють місцеві ради, замість того, щоб стати інструментом посилення демократичних інститутів.

Однак слід зазначити, що у більшості міст Європи так і не була реалізована радикальна децентралізація, яка б передбачала формування районних органів за результатами прямих виборів. У Німеччині опитування громадської думки засвідчили, що громадяни переконані у важливості районних рад для міст – близько 71%, а лише – 7% вважають їх зайвими [9]. Позитивні сигнали є і в Португалії, де районні органи мають сильну демократичну легітимність. Існує сильний позитивний зв'язок між кількістю районних органів та рівнем залученості громадян до процесу прийняття рішень, в той час як фрагментація районного рівня сприяє розвитку політичних і громадянських навичок, оскільки райони виступають як канали, які заохочують громадян висловлювати свою думку та брати участь у виборах [10]. Більше того, присутність позапартійних кандидатів збільшує явку на виборах на районному рівні. Нарешті, наявність муніципалітетів з високим рівнем районної фрагментації пов'язана з

вищим рівнем витрат та більшими трансферами на районний рівень [11].

Список використаних джерел та літератури:

1. Lowndess V., Sullivan H. How Low Can You Go? Rationales and Challenges for Neighbourhood Governance // *Public Administration*. 2008. Vol. 86. № 1. P. 53–74.
2. Jun K.-N., Musso J. Participatory Governance and the Spatial Representation of Neighborhood Issues // *Urban Affairs Review*. 2013. Vol. 49. № 1. P. 71–110. P. 74.
3. Peteri G. *Mind Your Own Business: Community Governance in Rural Municipalities*. Budapest: LGI/Open Society Institute, 2008.
4. Deleon R., Naff K. Identity Politics and Local Political Culture Some Comparative Results from the Social Capital Benchmark Survey // *Urban Affairs Review*. 2016. Vol. 39. № 6. P. 689–719.
5. Purcell M. Urban Democracy and the Local Trap // *Urban Studies*. 2006. Vol. 43. № 11. P. 1921–1941.
6. Bäck H., Gjelstrup G., Helgessen M., Johansson F., Klausen J. E. *Urban Political Decentralization: Six Scandinavian Cities*. Wiesbaden: Verlag fur sozialwissenschaften, 2005.
7. Griggs S., Roberts M. From Neighbourhood Governance to Neighbourhood Management: A Roll-Out Neo-Liberal Design for Devolved Governance in the United Kingdom? // *Local Government Studies*. 2012. Vol. 38. № 2. P. 183–210.
8. Ringeling A., Daemen H., Schaap L. The Dynamics of Democratic Learning / L. Schaap & H. Daemen (Eds.), *Renewal in European Local Democracies*. Wiesbaden: Springer, 2012. P. 191–204.
9. Kersting N. Participatory Turn? Comparing Citizens and Politicians Perspective Online and Off-Line Local Political Participation // *Lex localis*. 2016. Vol. 14. № 2. P. 225–249.
10. Carr J. B., Tavares, A. City Size and Political Participation in Local Government: Reassessing the Contingent Effects of Residential Location Decisions Within Urban Regions // *Urban Affairs Review*. 2014. Vol. 50. № 2. P. 269–302.
11. Tavares A. F., Rodrigues M. The Economic and Political Impacts of Top-Down Territorial Reforms: The Case of Sub-City Governments // *Local Government Studies*. 2015. Vol. 41. № 6. P. 956–976.