



**В. І. Шарий**  
кандидат наук з державного управління,  
докторант Національної академії державного  
управління при Президентові України (м. Київ)

УДК 352.071

## **ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ЕФЕКТИВНІСТЬ УПРАВЛІННЯ НАДВЕЛИКИМИ АГЛОМЕРАЦІЯМИ ТА МЕГАЛОПОЛІСАМИ**

*У статті проаналізовано принципи територіальної (муниципальної) організації місцевого самоврядування в європейських державах і Російській Федерації, а також основні проблеми управління надвеликими агломераціями та мегалополісами.*

*В статті проведено аналіз територіальної (муниципальної) організації місцевого самоуправління в європейських країнах і Російській Федерації, а також основні проблеми управління надвеликими агломераціями та мегалополісами.*

*In the article is carried out the analysis of the principles of the territorial (municipal) organization of the local government in the European countries and Russian Federation, and also the basic problems of management of the largest agglomerations and megalopolises.*

Дослідження місцевого самоврядування є одним зі способів виявлення, а також здійснення народовладдя з реалізації конституційних прав і свобод громадян.

Територіальна організація — одне з найважливіших питань формування системи місцевого самоврядування як в окремо взятій державі, так і в світовому масштабі. Вибір оптимальних параметрів території, на якій має реалізовуватися місцеве самоврядування, залежить від різноманітних протилежно діючих факторів, що й становить актуальність дослідження.

Дослідження оптимальних обсягів територіальної організації місцевого самоврядування щодо ефективності управління надвеликими агломераціями та мегалополісами є недостатніми. Згадування про цю проблему зустрічаються в дослідженнях українського вченого В. А. Григорьєва, який аналізував вітчизняну та зарубіжну практику становлення місцевого самоврядування. Вітчизняні науковці О. Д. Лазор та О. Я. Лазор значну увагу приділили формуванню наукової бази визначень, понять і термінів з місцевого управління; відомий український науковець М. Пухтинський широко вивчав шляхи трансформації місцевої влади та розвитку місцевої демократії. Актуальними є праці російських дослідників О. Б. Алексеєва, О. І. Генісаретського та П. Г. Щедровицького з вивчення розривів у промисловій та міській політиках; російських науковців Р. В. Бабуна, В. Н. Парахіної, Е. В. Галеєва та Л. Н. Ганшиної щодо системного вивчення муніципального управління; британського науковця Р. Роджерса та німецького дослідника Е. Срока щодо проблем управління мегалополісами.

Різноманіття форм територіальної організації місцевого самоврядування у надвеликих агломераціях і мегалополісах та управління ними є невивченою проблемою, що у значній мірі впливає на стан економіки будь-якої держави.



Метою дослідження є вивчення підходів до організації публічної самоврядної (муніципальної) влади у державах зі значним досвідом організації суспільного життя, формування громадянського суспільства, правової держави та визнання недержавних інтересів на центральному рівні.

Для досягнення мети статті було поставлено завдання: проаналізувати принципи територіальної (муніципальної) організації місцевого самоврядування в європейських державах і Російській Федерації, а також основні проблеми управління надвеликими агломераціями та мегалополісами.

Муніципальне утворення — це територія, в межах якої відповідна територіальна громада реалізує надане чинним законодавством конкретної країни право на місцеве самоврядування. Муніципальне утворення має ознаки: територіальна громада; статут; муніципальна власність; місцевий бюджет; виборні органи місцевого самоврядування [3, с. 47].

Муніципальні утворення поділяються на монофункціональні та поліфункціональні. Муніципалітети, де господарство визначається одним-двома великими підприємствами або декількома підприємствами однієї галузі прийнято розуміти як монофункціональні. Поліфункціональні муніципальні утворення містять розгалужену мережу господарських суб'єктів, що здійснюють діяльність у декількох галузях виробництва.

Отже, муніципальні утворення відрізняються, проте кожне з них є багатокомпонентною системою з різноманітними внутрішніми і зовнішніми зв'язками.

Муніципальне утворення, перш за все, — це територія з визначеними розмірами та межами, рельєфом місцевості, природно-кліматичними умовами наявністю корисних копалин, пам'яток історії і культури, а також іншими природними факторами — географічною системою [2, с. 52].

Найважливішим, на думку автора, компонентом муніципального утворення є територіальна громада (люди, населення, місцеве співтовариство). Між жителями муніципального утворення встановлюються широкі соціальні взаємозв'язки, враховуючі як їх спільні інтереси, так і суттєві відмінності в інтересах, потребах, уподобаннях тощо. Тобто, це складна соціальна система.

На території муніципального утворення можуть функціонувати різні суб'єкти економічної діяльності, підприємства, установи та організації, вироблятися та споживатися продукція, роботи, послуги. Для виробництва та споживання населенням життєвих благ на території муніципального утворення має бути створений майновий комплекс: житловий фонд, інші будівлі та споруди; інженерні, а також транспортні комунікації; інженерна, транспортна і соціальна інфраструктура. На думку автора, до майнового комплексу муніципального утворення має входити і земля, і окремі місцеві природні ресурси (піщані, глиняні кар'єри, водне дзеркало тощо), і фінансові засоби (податки, збори) [1, с. 22].

Виходячи з цього, слід звернути увагу, що на території муніципального утворення має бути встановлено баланс між господарською діяльністю людини і навколишнім природним середовищем, бо, фактично, муніципальне утворення становить собою складну екологічну систему.

Крім цього, на території відповідного муніципального утворення можуть знаходитися територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади.

Враховуючи викладене, природно-географічні, людські, соціальні, економічні, екологічні та інші компоненти структури муніципального утворення можуть функціонувати лише в комплексі (єдності), утворюючи керовану цілісність. Тому в якості узагальнюючої характеристики муніципального утворення як системи прийнято вживати термін “соціально-економічна система”. Муніципальне утворення може розглядатися також як підсистема політичної і адміністративно-територіальної системи держави [3, с. 48].

Наступною важливою особливістю у дослідженні специфіки муніципального управління під час встановлення розмірів територій та меж кожного муніципального утворення необхідно враховувати дві протилежні тенденції.



Перша — це комплекс дій муніципалітету щодо наближення місцевої влади до населення, де визначальним є наявність інтересів місцевого співтовариства, в інтересах якого має здійснюватися місцеве самоврядування. При цьому, на думку автора, при створенні умов органами місцевого самоврядування для реалізації громадянами власних інтересів мають враховуватись такі принципи територіальної організації місцевого самоврядування:

- принцип ефективності самоорганізації, заснований на розумінні населенням спільних інтересів і участі в їх реалізації, оскільки ефект самоорганізації знижується зі збільшенням розмірів території, а відповідно — віддаленням місцевої влади від населення;
- принцип підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування населенню потребує максимально можливого обмеження території, що дає населенню можливість оперативного реагування на дії місцевої влади;
- принцип доступності органів місцевого самоврядування для жителів відповідної території залежить не лише від графіка й тривалості прийому громадян виконавчими органами місцевого самоврядування, а й від розміру території, а також розвиненості її транспортної інфраструктури.

Друга, протилежна тенденція, полягає в укрупненні адміністративних одиниць, що самоуправляються. Це сприятиме забезпеченню кожній самокерованій території необхідного економічного потенціалу, а в подальшому — розвитку інженерної та соціальної інфраструктури. У сукупності буде досягнуто ефективного вирішення питань місцевого значення і надання якісних послуг населенню.

Наявність цих протилежних тенденцій визначає доцільність формування різних типів муніципальних утворень з різною специфікою вирішуваних питань місцевого значення. Такий підхід прийнятий в більшості зарубіжних країн, особливо великих, де застосовуються дворівневі або навіть тривірневі моделі територіальної організації місцевого самоврядування з чітким законодавчим розгалуженням функцій, повноважень і джерел доходів кожного рівня. Так, у Великій Британії та Індії великі поселення і населені території (муніципальні корпорації), а також більш малі утворення (муніципалітети) відрізняються обсягами власних повноважень і структурою органів місцевого самоврядування. Наприклад, у США міста (муніципалітети) розташовуються на територіях округів (графств), при чому, чітко визначено, які послуги жителям надає місто, а які — округ. Відповідно, житель міста платить визначені законом місцеві податки окремо в бюджет міста і окремо в бюджет округу [4, с. 40].

Наступною проблемою територіальної організації місцевого самоврядування є ступінь її відповідності адміністративно-територіальному устрою держави. Наприклад, межі муніципальних утворень можуть співпадати з межами адміністративно-територіальних одиниць регіонів Російської Федерації. Проте логіка неспівпадіння між цими межами полягає в тому, що цільове призначення муніципальних утворень і адміністративно-територіальних одиниць може бути різним: поділ території на муніципальні утворення здійснюється з метою створення умов для вирішення питань місцевого значення, а поділ на адміністративно-територіальні одиниці призначено для можливості більш ефективного вирішення питань державного значення і реалізації державної політики на відповідній території; на територіях муніципальних утворень розташовуються органи місцевого самоврядування, а на територіях адміністративно-територіальних одиниць — органи виконавчої влади загальної компетенції, територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади: Головне управління праці та соціального захисту населення, управління земельних ресурсів, суди, органи прокуратури, управління захисту прав споживачів тощо; адміністративно-територіальна одиниця може не бути муніципальним утворенням. Наприклад, адміністративний район великого міста; невелике муніципальне утворення (як правило, сільське) може не бути адміністративно-територіальною одиницею, а відповідно — не мати на своїй території органів державної влади.

Неспівпадання кордонів (меж) адміністративно-територіальних одиниць Російської Федерації і кордонів (меж) муніципальних утворень в цілому є небажаним явищем,



оскільки створює додаткові труднощі для їх жителів при зверненнях до органів державної влади і органів місцевого самоврядування, а також при взаємовідносинах між органами місцевого самоврядування і територіальними представництвами центральних органів виконавчої влади. У зв'язку з цим невідповідність і суперечності щодо меж (кордонів) адміністративно-територіальних одиниць, а також муніципальних утворень мають бути урегульованими за участю вищих органів влади України.

Наприклад, під час визначення меж міської системи слід урахувувати, по-перше, економічні та географічні фактори, по-друге, політичні характеристики відповідної системи: ступінь її автономії; особливості моделі місцевого самоврядування у відповідній державі; баланс політичних сил як всередині системи, так і в її зовнішньому політико-адміністративному середовищі. Значна кількість мегаполісів та агломерацій мають дилему щодо розширення території за рахунок включення нових елементів, чи/або побудови взаємовідносин з прилеглими територіями на якомусь іншому підґрунті. Так, на думку фахівців, у 1995 році, тимчасовою невдачею закінчився процес об'єднання Берліну — нової столиці об'єднаної Німеччини з навколо розміщеною землею Бранденбург. У результаті об'єднання надмісто Німеччини одержало б додатковий простір для розширення та економічного розвитку, хоч в результаті воно втратило б свій статус міста-держави, ставши утворенням надмуніципального рівня (місто на правах земельного району), що сприяло б нормалізації процесу управління міською системою, зменшенню чисельності управлінського апарату, оскільки замість двох земель мала б сформуватися одна [5, с. 26].

Процес інтеграції міської системи з оточуючим регіоном об'єктивно чинить позитивний вплив на її розвиток і функціонування, однак безпосереднє розширення території міста пов'язане з численними проблемами: подовження всіх мереж і комунікацій, транспортних магістралей, необхідність підвищення швидкісного режиму транспорту на дорогах і шляхах тощо. Процес "розповзання" міст фахівці розглядають як негативне явище, що знижує керованість системи, ускладнює її структуру, порушує сприйняття міської спільноти як єдиного цілого. Проте в сучасних умовах (інтенсивний процес агломерування та формування мегаполісів у регіонах з високим ступенем урбанізації) розширенню території міст і збільшенню масштабів міських систем в цілому запобігти неможливо.

У процесі взаємодії міста та його безпосереднього територіального оточення особливого значення набувають такі функції управління як планування та організація міського простору у принципово нових умовах, що потребує виконання ряду основних вимог управління великими системами, властивості яких ніколи не можуть бути зведеними лише до суми властивостей їх складових елементів.

Питання територіальної організації місцевого самоврядування по-різному вирішувалися на різних етапах становлення та розвитку місцевого самоврядування в європейській і світовій практиках.

Враховуючи надані їм можливості, держави по-різному підійшли до вирішення питань територіальної організації місцевого самоврядування на своїх територіях. При цьому було реалізовано ряд підходів:

1. Поселенський підхід ґрунтується на пріоритеті наближення органів місцевого самоврядування до населення. За цих умов муніципальними утвореннями є всі міста, селища, великі сільські населені пункти, що об'єднують малі поселення.

2. Економічний підхід основним критерієм для організації муніципального утворення вбачає економічний розвиток території. Функціонування розвиненої інженерної та соціальної інфраструктур дає можливість надавати якісні послуги населенню. В таких регіонах муніципальними утвореннями стали лише великі міста та промислово потужні адміністративні райони; дворівнева система муніципальних утворень у відповідності з адміністративно-територіальним поділом передбачає утворення вищого рівня, що створюється у великих містах і адміністративних районах, на які поділяється держава. Муніципальні утворення нижчого рівня створюються в населених пунктах або їх компактних групах (малі міста, селища, села), що перебувають у межах



муніципальних утворень вищого рівня.

На основі цих підходів у різних державах до початку ХХІ століття склалися декілька основних моделей територіальної організації місцевого самоврядування.

Територіальна (районна) модель передбачає, що адміністративний район з розташованими на його території містами районного значення, сільськими населеними пунктами є цілісним муніципальним утворенням. В містах районного значення, селищах і селах на території району знаходяться територіальні адміністрації, підпорядковані адміністрації району. Ця модель виявилася найбільш простою в управлінні і була прийнята в більшості суб'єктів Російської Федерації.

Поселенська модель вважає муніципальними утвореннями всі міста і робітничі поселення. В адміністративних районах утворюються місцеві органи виконавчої влади, а місцевого самоврядування не існує. Головною особливістю цієї моделі є наявність не одного, а двох рівнів державної влади — центрального і районного.

Дворівнева модель ідентифікує муніципальні утворення з адміністративними районами, селищами і селами в районах з розмежуванням між ними повноважень, власності і джерел доходів.

За змішаною моделі може співіснувати декілька моделей одночасно. Муніципальним утворенням може бути як місто, так і місто спільно з оточуючим районом, а також адміністративний район і селище в районі.

У межах міського поселення можуть знаходитися одне місто чи одне поселення міського типу з прилеглою територією, на якій розташовуються села, що не є муніципальними утвореннями. В межах сільського поселення може перебувати один сільський населений пункт з чисельністю населення, як правило, більше 1 000 осіб чи об'єднання загальною територією декількох сільських населених пунктів з сумарною чисельністю населення більше 1000 жителів. Виключно важливим є положення про те, що територію поселення складають і теоретично сформовані землі населених пунктів та прилеглі до них землі загального користування, території традиційного природокористування населення відповідного поселення, рекреаційні землі, землі для розвитку. В склад території поселення входять землі незалежно від форм власності і цільового призначення.

Сільські населені пункти з чисельністю населення менше 1000 осіб, як правило, не є муніципальними утвореннями і входять до складу міських чи сільських поселень. У важко доступних та віддалених районах можуть утворюватися селища з чисельністю населення менше 1000 жителів, а в особливих випадках навіть менше 100 громадян. Межі поселення, що складається з декількох населених пунктів, встановлюються з урахуванням доступності адміністративного центру для поселення.

Муніципальний район — це декілька поселень, об'єднаних спільною територією. До складу цих поселень можуть входити як міські, так і сільські поселення. Головне призначення муніципального району — вирішення питань місцевого значення міжпоселенського характеру, що потребують розвинутої інфраструктури, а також виконання окремих державних повноважень. Кордони муніципального району визначаються з урахуванням транспортної доступності адміністративного центру і в зворотному напрямі упродовж робочого дня для жителів всіх поселень, що входять до складу муніципального району (крім малонаселених та важко доступних територій).

До складу міського округу входить одне місто і можуть входити прилягаючі до нього сільські населені пункти, які не є муніципальними утвореннями. До міських округів, як правило, віднесені великі міста, що до цього вважалися містами обласного (республіканського) значення.

Внутрішньоміська територія міста федеративного значення — є частиною території міста федеративного значення, в межах якої здійснюється місцеве самоврядування. Встановлення та зміна кордонів внутрішньоміських муніципальних утворень, їхнє перетворення здійснюється законами міст федеративного значення з урахуванням думки населення.

Кожний тип муніципального утворення наділяється своєю сферою компетенції



для вирішення питань місцевого значення, а також своїм складом муніципальної власності та власними джерелами доходів. При цьому міський округ вирішує питання місцевого значення як стосовно поселення, так і щодо муніципального району. Для внутрішньоміських територій міст федеративного значення означені питання вирішуються законодавством відповідних міст з урахуванням необхідності збереження єдності міського господарства.

Аналізуючи місто як велику, комплексну, багатофункціональну систему, слід зазначити, що перед великими містами постають проблеми управління, що за масштабами є аналогічними проблемам управління державними системами. Однак ці проблеми відрізняються від проблем державного управління, перш за все, у зв'язку з надзвичайно високою концентрацією населення на вкрай обмеженій території. Наприклад, у 1950 році до десятки найбільших міст входили Лондон, Париж, Москва, агломерація Рейн-Рур. В умовах сьогодення вони залишилися далеко за її межами. При цьому в найбільшому місті Нью-Йорку проживали близько 12,3 мільйона громадян, а в місті Калькутті, яке посіло 10 місце, мешкали 4,4 мільйона жителів.

Досліджуючи місце сучасних міст в системах більш високого порядку: територіальних і адміністративних одиницях, національних державах і наддержавних утвореннях (наприклад, Європейський Союз), необхідно виділити наступні варіанти:

- малі міста (з чисельністю населення до 20 тисяч осіб) існують як самостійні муніципальні утворення, які мають власну систему міського управління або входять до складу інших муніципальних утворень (наприклад, малі міста Ленінградської області або Республіки Комі;

- напівсередні та середні міста (з чисельністю населення від 20 до 100 тисяч жителів), як правило, мають статус муніципального утворення, хоч їх самостійність у значній мірі залежить від моделі "відносно автономії", що передбачає досить високий рівень самостійності муніципальних утворень, які прагнуть до утворення більших територіальних одиниць (наприклад, у північних державах), напівсередні міста часто густо опиняються у складі значно більших муніципалітетів;

- великі міста (з чисельністю населення більше 100 тисяч жителів) завжди є автономними та функціонують на правах одиниць надмуніципального рівня управління (наприклад, графства у Великій Британії, земельні райони у Федеративній Республіці Німеччині тощо).

Однак це свідчить, що сучасні міста України, здебільшого, виходять за відповідні параметри. Вони належать до моделі, запропонованої відомим грецьким урбаністом, засновником центру "Екістика" К. Доксиадісом [4, с. 37–38]: компактне місто, що має чисельність населення до 100 тисяч осіб; агломерація, до складу якої, як правило, входять: більш велике місто-ядро й декілька відносно дрібних міст-супутників, що тяжіють до нього, утворюючи в цілому велику урбанізовану територію з відповідними взаємозв'язками через економічну взаємодію, транспортну інфраструктуру, значні потоки маятникової міграції, а також інтенсивне використання всім населенням відповідної території системи соціальної інфраструктури міста-ядра. Наприклад, у Російській Федерації процеси агломерування є менш інтенсивними, ніж у Західній Європі, у зв'язку з нижчим рівнем урбанізації та з більшою територією. Чисельність населення агломерацій визначається в інтервалі від 100 тисяч до 10 мільйонів жителів; мегалополіс (мегамісто, надмісто, система міст) включає в себе агломерації, що розширюються та поступово об'єднуються в єдину форму розселення, тобто, стають надагломераційним утворенням з надскладною структурою, величезною кількістю населення та дуже великою територією, наприклад: Токіо, Мумбай, Сан-Пауло, Шанхай, Нью-Йорк, Мехіко, Пекін, Джакарта, Лагос, Лос-Анджелес.

Можна спрогнозувати, що формування з мегалополісів урбанізованих регіонів, які в перспективі утворять урбанізовані континенти, призведе до виникнення гігантського планетарного міста.

Слід виділити основні проблеми управління мегасистемами розселення (агломераціями та мегалополісами): взаємозв'язок систем між собою та їх прагнення



набути певної автономії всередині систем вищого порядку, перш за все, національних держав. Ці тенденції є природними, оскільки значення цих міських систем значно виходить за межі окремої держави. Такі міста як Лондон, Париж, Берлін, Токіо, Нью-Йорк, Москва, Санкт-Петербург справляють значний вплив на світові економічні, політичні, соціальні, культурні та інші процеси.

Структурна та функціональна специфіка цих систем вимагає їх виділення зі стандартних процесів державного та муніципального управління шляхом формування достатньої для їх автономізації законодавчої бази, створення фінансової основи їх розвитку, а також чіткого розмежування предметів відання, функцій та компетенції між органами державного управління та органами управління власністю міської системи будь-якого масштабу (агломерація, мегаполіс).

Балансу між державним управлінням та місцевим самоврядуванням міської системи прагнуть досягнути у Великій Британії з початку ХХ століття. У Лондоні, де значна кількість міських проблем тривалий час вирішувалася (регулювалася) Урядом, не було досягнуто, на думку багатьох фахівців і жителів міста, належної ефективності місцевого самоврядування. У зв'язку з цим у 1985 році Уряд консерваторів зруйнував Раду Великого Лондону. Це було актом помсти республіканцям з політичних мотивів. На думку експертів, замість цього, можна було спробувати провести реформу системи управління містом. Компетенцію Ради Великого Лондону зараз поділяють між собою п'ять міністерств, тридцять три райони, місто Лондон, а також шістьдесят комітетів і організацій. У зв'язку з цим найбільше місто Європи Лондон не має компетентного органу стратегічного планування [6, с. 247].

Отже, на думку автора, ступінь автономії великої та надвеликої міської системи всередині системи більш високого порядку може і має визначатися, лише виходячи з інтересів міста та його жителів. У цих умовах, як і в усьому демократичному процесі управління, базовим має стати принцип субсидіарності: проблеми, що можуть бути вирішеними лише містом, мають вирішуватися ним самостійно, і лише у випадку, коли органи управління містом звертаються за допомогою та підтримкою, до процесу управління міською системою має долучатися система державного управління.

В сучасних демократичних державах існують декілька варіантів відносної автономії міських систем: у федеративних державах надмістам присвоюється статус суб'єкта федерації, тобто, організуються державно-територіальні утворення, що за обсягом компетенції прирівняні до інших суб'єктів федерації. Стосовно них запроваджено термін місто-держава. Окремі міста таким чином продовжують історичну традицію "вольних міст", що відображає і їх офіційну назву, наприклад, Вольне Ганзейське місто Гамбург. У ряді випадків присвоєння такого статусу пов'язане з політичними причинами: наприклад, Берлін став містом-державою в результаті його міжнародного екстериторіального статусу після Другої світової війни, а Брюссель отримав права одного з трьох регіонів Бельгії внаслідок складного і тривалого процесу переходу держави від унітарної до федеративної форми державного устрою. Його статус відображає наявність у складі населення міста представників усіх мовних груп, а також усіх чотирьох національно-культурних спільнот, які проживають на території держави.

Отже, наведені приклади свідчать про досить високий рівень складності процесу формування відносин між федеративною державою та її надмістами (містами-державами), оскільки широко розповсюдженим є варіант виділення великих і надвеликих міст в адміністративні округи (як в унітарних, так і в федеративних державах), де процес управління міською системою відбувається в межах деконцентрації процесу управління. Тобто, всі рішення, що стосуються міської системи, її функціонування та розвитку, приймаються органами державного управління, а реалізуються безпосередньо управлінською підсистемою самого міста. При цьому міська система не має навіть відносної автономії в межах системи більш високого рівня. Такий тип взаємовідносин притаманний як для розвинутих демократій (наприклад, столиця США — Вашингтон), так і надміст країн, що розвиваються, таких як столиці держав Латинської Америки; у багатьох країнах держава намагається включити надміста в систему місцевого



самоврядування, в результаті чого виникають протиріччя власне муніципального, надмуніципального, а також державного рівнів управління (особливо у федеративних державах, де це зачіпає інтереси декількох суб'єктів федерації одночасно). Однак за такого варіанта відносна автономія міської системи зберігається до певного часу, що забезпечує лише часткове дотримання принципу субсидіарності. Наприклад, тривале існування Лондона як графства (надмуніципальний рівень); Паризька агломерація, межі якої практично співпадають з кордонами одного з регіонів Франції (децентралізований рівень державного управління). До категорії змішаного типу взаємозв'язку міста і державної системи або однієї з підсистем держави належать взаємовідносини надміста США — Нью-Йорка з різними штатами.

Виходячи з цього, існують декілька систем різного масштабу з аналогічною назвою: муніципальне утворення Нью-Йорк (Нью-Йорк-Сіті) з населенням 7,9 мільйона громадян і територією 768 квадратних кілометрів; статистична одиниця Нью-Йорк (статистична одиниця обліку населення в межах підпорядкованих територій, до яких також належать чотири графства штату Нью-Йорк і вісім графств штату Нью-Джерсі) має 11,6 мільйона жителів на території 2 500 квадратних кілометрів; так званий “Великий Нью-Йорк” (який також називається “трьохштатний”, оскільки до його складу входять, крім Нью-Йорк-Сіті, сім графств штату Нью-Йорк, дев'ять графств штату Нью-Джерсі та одне графство штату Коннектикут) з населенням 16,6 мільйона жителів і територією 10 000 квадратних кілометрів. Слід зазначити, що у складі міської системи перебувають утворення надмуніципального рівня (графства) та муніципалітети, між системами управління яких можуть існувати певні відмінності, які потребують узгодження, а також системної координації в процесі управління містом.

Ініціатором трансформування муніципальних утворень можуть бути: населення, органи місцевого самоврядування, органи влади суб'єкта федерації та федеральні органи державної влади. Для врахування думки населення під час зміни меж (кордонів) і перетворення муніципальних утворень передбачено проведення голосування населення в наступних випадках:

- зміна кордонів муніципальних районів, що тягне за собою переведення територій окремих, що входять до них поселень та/або населених пунктів до територій інших муніципальних районів;
- зміна кордонів поселень, що тягне за собою переведення територій окремих, які входять в їх склад населених пунктів до територій інших поселень;
- об'єднання двох і більше поселень, що не тягне за собою зміни кордонів (меж) інших поселень;
- розподіл поселення, що тягне за собою утворення двох і більше поселень;
- зміна статусу міського поселення в зв'язку з наділенням його статусом міського округу або позбавленням його відповідного статусу.

В цьому випадку голосування проводиться окремо як на території міського поселення, так і на території муніципального району, зі складу якого виділяється або в склад якого включається (міське поселення).

В інших випадках для здійснення змін достатньо згоди відповідних представницьких органів місцевого самоврядування.

Муніципальна влада здійснюється у сфері місцевого самоврядування, має суб'єкт-об'єктні відносини, характеризується структурною організацією, до складу якої входять територіальні громади, відповідні виконавчі органи, що утворюються населенням, або які діють опосередковано від його імені.

Муніципальна влада має системний зміст, бо виникає та функціонує “знизу-вгору” у процесі самоорганізації населення в умовах державного позитивного протекціонізму “зверху-вниз” і розглядається як система (підсистема) у межах макросистеми.

Становлення та позитивний розвиток муніципальної влади посилює процеси децентралізації та деконцентрації державної влади, оскільки існують недержавні інтереси (інтереси територіальних громад), що не співпадають з державними, але й не є





антагоністичними їм.

Муніципальну владу можна розуміти як публічну владу, оскільки вона реалізується у сфері приватного права, що перебуває поза межами державного (адміністративного) впливу.

Стосовно управління агломераціями та мегалополісами, то в них виникає необхідність створення гнучкої, нададаптивної системи управління, що була б здатною ефективно реагувати на зміни в кожному з елементів системи, одночасно враховуючи ту обставину, що будь-який вплив на один з елементів може викликати різноманітні зміни в інших елементах. У таких системах неможливо децентралізувати процес управління, оскільки вони передбачають відсутність субординації, тобто підпорядкування нижчого рівня управління вищому, а, відповідно, — не дозволяють чітко координувати функціонування систем життєзабезпечення.

Проте управління великою міською системою з одного центру є неефективним, а однієї лише деконцентрації функцій недостатньо, тобто, вона не дозволяє нижчим рівням самостійно та під власну відповідальність вирішувати проблеми внутрішньоміських територій, а лише створює додатковий рівень для реалізації рішень, прийнятих на вищому рівні.

Отже, у межах цілісних міських систем слід формувати змішану структуру системи управління, комбінуючи елементи децентралізації, деконцентрації, а також централізації реалізації функцій, однаково важливих для всього міста.

Перспективи подальших досліджень мають бути пов'язані з вивченням систем управління великими та надвеликими містами, а саме: нових механізмів процесу управління.

#### Список використаних джерел

1. *Алексеев, О. Б.* Разрывы в промышленной и городской политиках [Текст] / О. Б. Алексеев, О. И. Генисаретский, П. Г. Щедровицкий. — Обнинск: МОНФ, 1998. — С. 20–45 (“Библиотека муниципального служащего”).
2. *Алексеев, О. Б.* Города — ядра развития [Текст] / О. Б. Алексеев, О. И. Генисаретский, П. Г. Щедровицкий. — Обнинск : МОНФ, 1998. — С. 50–64. (“Библиотека муниципального служащего”).
3. *Бабун, Р. В.* Организация местного самоуправления [Текст] : [учебн. пособ.] / Р. В. Бабун. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : КНОРУС, 2008. — 224 с.
4. Государственная политика и управление [Текст] : [учебн.]. В 2 ч. / Под ред. Л. В. Сморгунова. — М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. — Часть II. Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления. — 495 с.
5. Allgemeines Zustndigkeitsgesetz [Text] // Srocke E. Die Gesetze ber die Berliner Verwaltung. Berlin: Kulturbuchberlag GmbH, 1994. — S. 24–28.
6. *Rogers, R.* London [Text] / R. Rogers // Kursbuch Stadt: Stadtleben und Stadtkultur an der Jahrtausendwende. — Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt, 1999. — S. 247–248.

Надійшла до редакції 15.03.2010

