

ПОЛІТИЧНІ ІНСТИТУТИ ТА ПРОЦЕСИ

УДК 352.075.2

DOI: 10.33663/1563-3349-2021-89-221

I. О. КРЕСІНА
О. М. СТОЙКО

ЧИННИКИ ПОСИЛЕННЯ ПОЛІТИКО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ МІСТ*

У контексті світової тенденції до урбанізації виділено та проаналізовано три ключових чинники, що зумовлюють необхідність перегляду політико-правового статусу міст: реалізація принципу субсидіарності у ході децентралізаційної реформи, активізація політичної участі та надзвичайна розмаїтість демографічного та етнічного складу міського населення, насамперед у результаті міграційних процесів (внутрішніх та зовнішніх). Розглянуті концепції права міста та стандартів громади як відповідь на виклики, з якими стикаються сучасні великі урбанізовані центри.

Ключові слова: урбанізація, децентралізація, субсидіарність, міграція, право міста, стандарти громади.

© КРЕСІНА Ірина Олексіївна – доктор політичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, завідувач відділу правових проблем політології Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0771-9707>; e-mail: i.kresina@icloud.com

© СТОЙКО Олена Михайлівна – доктор політичних наук, провідний науковий співробітник Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1021-5270>; e-mail: starkol@gmail.com

* Стаття підготовлена у рамках наукового проекту «Особливості адміністративно-територіального устрою України в умовах децентралізації»

Kresina Iryna, Stoyko Olena. Factors of strengthening the political and legal status of cities

In the context of the global trend towards urbanization, three key factors that necessitate a revision of the political and legal status of cities have been identified and analyzed: implementation of the principle of subsidiarity during decentralization reform, increased political participation and extreme demographic and ethnic diversity of urban population as a result of internal and external migration. Concepts of right of the city and community standards are considered in response to the challenges faced by modern large urban centers.

Key words: urbanization, decentralization, subsidiarity, migration, right to the city, community standards.

У світі невинно триває процес зростання міського населення: у 2015 році 54 % населення світу (4 млрд осіб) проживали в міських районах, а до кінця 2036 року цей показник становитиме 62 % (5,4 млрд осіб) [1]. У Куала-Лумпурській декларації «Міста-2030» (2018) вказувалося на наявність низки тенденцій і проблем у нашому дедалі більш урбанізованізоум світі, зокрема:

– зростання кількості міського населення, старіння населення, насамперед міського (населення віком 60 років і старше у світі зростає на 3,3% щороку швидше, ніж у будь-якій іншій віковій групі);

– збільшення нерівності: розрив між багатими та бідними є найвищим за останні 30 років і найбільш очевидним у містах, оскільки на 1% осіб, які отримують найвищі доходи, припадає вдвічі більша частка зростання доходів після 1980 року, ніж на 50% найбідніших людей у світі [2];

– прискорення міграційних процесів: кожна сьома людина в світі є мігрантом, більшість мігрантів проживають у містах. У Сідней, Лондоні і Нью-Йорку мігранти становлять понад третину населення, а в деяких містах, наприклад Брюсселі, Досі, Дубаї та Ель-Кувейті, чисельність міжнародних мігрантів значно перевищує чисельність місцевого населення [3].

У Новій програмі розвитку міст ООН визнається, що урбанізація має низку позитивних наслідків і може бути рушійною силою сталого та інклюзивного економічного зростання. Зокрема, урбанізація сприяє соціально-економічному прогресу, оскільки пов'язана з підвищенням продуктивності праці та поліпшенням якості життя; забезпечує розширення соціальної свободи, створення робочих місць тощо.

Однак, попри особливе становище міст у сучасному світі та їх важливість у майбутньому, питання необхідності перегляду їх політико-правового статусу майже не актуалізоване. Теоретичне обґрунтування особливого політико-правового статусу міста можна знайти у концепції права міста (*right to the city*), запропонованій Г. Лефевром [4]. У дусі неомарксистської традиції кінця 1960-х років він вважав, що містяни поступово освоюють міський простір і розвивають мережу соціальної взаємодії, що дає змогу подолати соціальні атомізацію та відчуження, зумовлені розвинутим капіталізмом. Це колективне право мешканців міст на справедливе його використання, легітимацію діяльності громадських організацій для повного здійснення права на вільне самовизначення і гідний рівень життя. На сучасному етапі зміцнення конституційного статусу міст розглядається як протидія монопольному становищу сучасної держави-нації у питаннях ідентичності та солідаризації громадян в епоху міст [5].

На нашу думку, три основних чинники зумовлюють необхідність посилення політико-правового статусу міста: реалізація принципу субсидіарності, розширення політичної участі та різноманіття демографічного та етнічного складу міського населення, насамперед у результаті внутрішніх та зовнішніх міграційних процесів, що призводять до значної диференціації соціальних груп у місті.

Одним з основних чинників, що зумовлює розширення компетенції великих урбаністичних центрів у сучасному світі, є послідовне застосування принципу субсидіарності, що, в свою чергу, вимагає виконання органом влади лише тих завдань, які не можуть бути передані на нижчі рівні публічного управління. Міська влада є набагато ближчою до людей, ніж загальнонаціональна політика, не лише з точки зору масштабу, а й природи проблем, вирішенням яких вона займається. На користь якомога ширшого впровадження принципу субсидіарності в контексті міської агломерації можна назвати два чинники, або міркування: 1) ефективність (органи місцевої влади найкраще задовольняють щоденні потреби містян), 2) демократичне управління (повноваження з прийняття рішень має належати тому демократичному органу, який може успішно приймати рішення та є підзвітним, розташованим максимально близько до тих, кого ці рішення стосуються).

Схожа думка втілена у низці конституційних текстів, починаючи зі вступних положень основоположних документів Євросоюзу до рішень Європейського суду з прав людини. Так, ст. 5 Договору про заснування Європейської Спільноти містить таке положення: у сферах, що не належать до її виключної компетенції, Спільнота діє згідно з принципом субсидіарності лише тоді й у такому обсязі, коли держави-члени не можуть належним чином досягти мети запланованого заходу, натомість це краще здійснити на рівні Спільноти з огляду на масштаби чи результати запропонованих заходів. Принцип субсидіарності часто застосовується у міжнародних та транснаціональних режимах із захисту прав людини, зокрема Європейським судом з прав людини [6].

Наступний вагомий аргумент на користь зміцнення органів влади міста пропонує керівний принцип політичної участі – залучення усіх зацікавлених сторін до прийняття рішень, що їх заторкує. Ще у Кодексі Юстиніана згадувалося, що «все, що стосується всіх, має бути схвалене усіма» (*Quod omnes tangit debet ab omnibus approbari*). Іншими словами, ті, кого стосуються політичні рішення, повинні бути представлені в органах, які приймають ці рішення або ж отримати компенсацію за брак їх репрезентації. У сучасному розумінні цього принципу вважається, що в умовах демократичного ладу влада має пропорційно розподілятися серед усіх учасників, зацікавлених у цьому рішенні. Чим більшого кола акторів стосується певне рішення, тим ширше вони мають бути залучені до його прийняття безпосередньо чи опосередковано через своїх представників. Однак на практиці цей принцип реалізувати досить складно. У сучасному взаємозв'язаному світі, де складно виділити конкретні сфери, позначити кордони, більшість рішень можуть впливати на значну кількість людей, що фактично зводиться до вимоги, щоб кожному було надано право брати участь у прийнятті всіх рішень, що приймаються у будь-якій точці світу.

І хоча повна реалізація на практиці ідеї залучення усіх зацікавлених сторін є досить складною, проте її намагаються дотримуватися у випадку прийняття публічних рішень, зокрема щодо міської політики. Іншими словами, невідповідність між постійним зростанням послуг, що надаються містом, та брак у нього влади та автономії вказує на критичний дефіцит демократії.

Міста та їх мешканці часто роблять непропорційно великий внесок у розвиток національної економіки, беручи величезний тягар та відповідальність у таких сферах, як соціальна інтеграція, підтримка громадського порядку та запобігання злочинам, забезпечення житлом та житлово-комунальними послугами, а також багато сервісних послуг в інших сферах. Більше того, у багатьох міських центрах значна кількість мешканців щодня добираються на роботу до міста, але платять податки за місцем проживання – у передмістях. Іншими словами, міські служби надають цілий перелік послуг (прибирання вулиць, утилізація відходів) мільйонам споживачів, які за них не платять. Результатом цього часто є збільшення розриву в якості послуг, що надаються муніципальними школами, закладами охорони здоров'я та громадським транспортом, порівняно з передмістями, в яких проживають представники середнього класу та заможні верстви населення, які отримують кращий сервіс. Таким чином, містяни двічі опиняються у невідгідному становищі: по-перше, вони допомагають субсидіювати послуги, відкриті для всіх споживачів незалежно від місця їх проживання і сплати ними податків до міської казни. По-друге, вони не мають права голосу при визначенні того, чи повинно місто мати певні джерела доходу щодо різноманітних спільнот, що користуються його інфраструктурою.

Необхідність надання нових повноважень місту зумовлена різноманіттям складу їх мешканців і тим, що вони перебувають на передовій основних викликів – від управління культурним багатоманіттям та соціальною інтеграцією до протидії соціально-економічній нерівності, запобігання злочинності тощо. Сам масштаб і характер таких проблем вимагають суттєвого представництва в органах, що займаються розв'язанням цих проблем. Це ще важливіше, позаяк великі міста часто стають об'єктами масштабних внутрішніх і міжнародних міграцій, вони першими відчують наслідки рішень, що приймаються органами центральної влади у сфері міжнародних відносин, і при цьому майже не представлені у складі відповідних органів.

Різноманіття міської політики є ще однією причиною для визнання необхідності закріплення за великими містами з неоднорідним етнічним складом особливого статусу в конституції. Великі міста історично були місцем поселення етнічних меншин у США,

а у континентальній Європі агломерації є більш неоднорідними за своїм етнічним складом, ніж інші регіони держави [7]. Надзвичайна різноманітність є провідною характеристикою повсякденного міського життя: мешканці інших територій не стикаються з такими проблемами інтеграції та співіснування різнорідних соціальних груп у масштабах великих урбаністичних центрів.

У зв'язку з високим ступенем різнорідності мешканців агломерацій у низці країн світу дедалі активніше застосовується поняття «стандарти спільноти», що передбачає врахування локального контексту при тлумаченні конституційних принципів. Воно вперше було застосоване у США у 1973 році у справі Міллер проти Каліфорнії [8], коли суд постановив неконституційним розуміти Першу поправку до Конституції, що забороняє Конгресу обмежувати свободу слова, преси, зборів та віросповідання, як однакове сприйняття прийнятної поведінки у різних містах та штатах країни. Різноманіття місцевих звичок та менталітету слід оберігати від абсолютизму нав'язуваної одноманітності. Верховний суд Ізраїлю у 2004 році розширив цю концепцію, включивши до неї право органів місцевої влади діяти на власний розсуд, вирішуючи питання про задоволення особливих потреб релігійних громад [9]. За останні роки концепція стандартів громади стала предметом дискусій у США щодо широкого переліку питань, від свободи віросповідання до контролю над вогнепальною зброєю [10]. Очевидно, що право мешканців Аляски носити зброю відрізняється від того, що мають мешканці Нью-Йорку, тому суди повинні враховувати місцеві відмінності щодо володіння зброєю, більше захищаючи право на зброю в сільській місцевості й більше свободи дій щодо регулювання обігу зброї у містах [11]. Деякі американські дослідники навіть вважають, що місто повинно мати право утверджувати свій статус як незалежної, демократичної спільноти, спроможної, зацікавленої у тлумаченні конституції штату чи Основного закону держави для обмеження влади центру [12].

Україна частково зробила кроки до визнання особливостей управління великими міськими центрами. У Конституції України закріплено особливий статус Києва як столиці держави і навіть прийнято відповідний закон, який постійно змінюється і доповнюється, що, однак, має незначний позитивний вплив на управління містом. На етапі другого читання перебуває проєкт закону про

столицю [13], автори якого сподіваються з його допомогою впровадити модель сталого розвитку міста, оновити принципи стратегічного планування та перейти до нових основ містобудування. Функції місцевої державної адміністрації будуть обмежені здійсненням адміністративного нагляду за рішеннями Київради, її нового виконавчого органу – Магістрату, якому і перейдуть всі права з управління містом, та за діяльністю мера. Законопроектом також запропоновано розділити представницьку (рада) і виконавчу (мер) гілки місцевого самоврядування. Для цього буде створена колегія Київської міської ради, до складу якої, окрім міського голови, ввійдуть представники депутатських фракцій та голови постійних комісій, для формування порядку денного з урахуванням інтересів усіх сил, представлених у раді. Також будуть відновлені районні ради, максимально наближені до мешканців міста, до відання яких входитимуть господарські питання та розробка детальних планів розвитку відповідної території з урахуванням думки місцевих жителів.

Виборчий кодекс України (2020) [14] передбачає різні підходи до виборів депутатів сільських, селищних, міських рад у територіальних громадах із кількістю виборців до 10 тисяч і більше (ст. 192). У першому випадку не менше 2 і не більше 4 депутатів обираються за мажоритарною системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідної територіальної громади. У більших територіальних громадах вибори проводяться за системою пропорційного представництва з відкритими виборчими списками місцевих організацій політичних партій. Що стосується вибору міського голови, то якщо у місті проживають менше 75 тис. осіб, то вибори проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості, в іншому випадку – за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості, що зазвичай означає проведення виборів у два тури, у результаті чого виключається можливість перемоги кандидата, який отримав відносно незначну кількість голосів, особливо з огляду на традиційно низький рівень явки на місцеві вибори, і відбувається процес консолідації виборців навколо найбільш компромісної фігури у другому турі.

Однак з огляду на нинішню роль міст і їх значення у майбутньому, цих кроків недостатньо, і наступний етап децентралізаційної реформи має зосередитися на підвищенні статусу міст, створенні

сприятливих умов для співробітництва між містами та прилеглими територіальними громадами.

1. New Urban Agenda. United Nations 2017 66A/RES/71/256. URL: <https://habitat3.org/documents-and-archive/new-urban-agenda/>. 2. World Inequality Report 2018. URL: <https://wir2018.wid.world/>. 3. International Migration Report 2017 (ST/ESA/SER.A/404). United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2017. 4. Lefebvre H. The Right to the City / Kofman E., Lebas E. (eds.) *Writings on Cities*. London: Blackwell, 1996. P. 63–184. 5. Hirschl R. *City, State: Constitutionalism and the Megacity*. Oxford: Oxford University Press, 2020. 273 p. 6. Besson S. Subsidiarity in International Human Rights Law – What Is Subsidiary about Human Rights? *American Journal of Jurisprudence*. 2016. Vol. 61. № 7. P. 69–107; Carozza P. G. Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law. *American Journal of International Law*. 2003. Vol. 97. № 1. P. 38–79. 7. Natale F., Scipioni M., Alessandrini A. Spatial Segregation of Migrants in EU Cities / *Divided Cities: Understanding Inter-urban Inequalities*. Paris: OECD, 2018. P. 91–92. 8. *Miller v. California*, 413 U.S. 15 (1973). 9. *Solodkin v. Beit Shemesh Municipality* (2004). URL: <https://versa.cardozo.yu.edu/opinions/solodkin-v-beit-shemesh-municipality>. 10. Rosen M.D. The Radical Possibility of Limited Community-Based Interpretation of the Constitution. *William and Mary Law Review*. 2002. Vol. 43. P. 927–1010. 11. Hill J. North to the Future of the Right to Bear Arms: Analyzing the Alaska Firearms Freedom Act and Applying Firearm Localism to Alaska. *Alaska Law Review*. 2016. Vol. 33. P. 125–155. 12. Barron D. J. Why (and When) Cities Have a Stake in Enforcing the Constitution. *Yale Law Journal*. 2006. Vol. 115. P. 2218–2253. 13. Проект Закону про місто Київ – столицю України №2143-3 від 24.09.2019. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66939. 14. Виборчий кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20/conv#n2577>.

Kresina Iryna, Stoyko Olena. Factors of strengthening the political and legal status of cities

In the context of the global trend towards urbanization, three key factors that necessitate a revision of the political and legal status of cities have been identified and analyzed: implementation of the principle of subsidiarity during decentralization reform, increased political participation and extreme diversity of urban population as a result of internal and external migration.

City governments are much closer to the people than national politics, not only in terms of scale but also in the nature of the problems they address. The need to benefit from wider implementation of subsidiarity in the context of urban agglomeration is due to considerations: 1) efficiency (local governments better meet the daily needs of citizens) and 2) democratic governance (decision-making power should belong to those democratic bodies that can successfully

make decisions, are accountable and as close as possible to those whom these decisions concern).

The next strong argument in favor of strengthening the city offers the guiding principle of political participation – the involvement of all stakeholders in the decision-making. Those who are affected by political decisions must be represented in the decision-making bodies or be compensated for their lack of representation. That is, in a democratic system, power should be proportionally distributed among all stakeholders.

The need to provide new powers to the city is due to the diversity of the composition of their inhabitants and the fact that they are at the forefront of the main challenges – managing cultural diversity and social integration, countering socio-economic inequality, preventing crime, etc. The very scale and nature of such problems requires substantial representation in the bodies dealing with these problems.

Due to the high degree of heterogeneity of residents of agglomerations in a number of countries of the world, the concept of «community standards» is widely accepted and implies taking into account the local context when interpreting constitutional principles.

Ukraine has made some steps towards recognizing the specifics of managing large urban centers. The Constitution enshrines the special status of Kyiv as the capital of the state, and even a corresponding law has been adopted, which is constantly changing and supplemented, which, however, has a slight positive impact on the management of the city.

However, given the current role of cities and their importance in the future, these steps are not enough and the next stage of decentralization reform should focus on raising the political and legal status of cities, creating favorable conditions for cooperation between cities and adjacent territorial communities.

Key words: urbanization, decentralization, subsidiarity, migration, right to the city, community standards.