

УДК 352(477.54)

Канищев Г. Ю.

ХАРЬКОВСКИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ОКРУГ

Статья поясняет необходимость формирования Харьковского муниципального округа – автономной единицы местного самоуправления для города Харькова и окружающих его городов и поселков. Раскрывается значение округа для формирования харьковского сообщества – солидарной общины населения округа. Предлагается модель организации окружных административных учреждений. Раскрывается механизм отношений окружной власти с украинским государством на основе теории муниципальной власти.

Ключевые слова: харьковское сообщество, Харьковский муниципальный округ, муниципальная власть, украинское государство.

Стаття пояснює необхідність формування Харківського муніципального округу – автономної одиниці місцевого самоврядування для міста Харкова та навколишніх міст і селищ. Розкривається значення округу для формування харківської спільноти – солідарної громади населення округу. Пропонується модель організації окружних адміністративних установ. Розкривається механізм взаємовідносин окружної влади з українською державою на основі теорії муніципальної влади.

Ключові слова: харківська спільнота, Харківський муніципальний округ, муніципальна влада, українська держава.

The article explains necessity of formation of the Kharkov municipal district – independent unit of local government for a city of Kharkov and towns and settlements surrounding it. Signification of district for formation of the Kharkov community – a solidary community of the population of district reveals. The model of the organization of district administrative agencies is offered. The mechanism of relations of the district power with the Ukrainian state on the basis of the theory of municipal authority reveals.

The keywords: the Kharkov community, the Kharkov municipal district, municipal authority, the Ukrainian state.

Важнейшим вопросом политического развития города Харькова в XXI веке является вопрос о предоставлении городу специального статуса. Именно такой статус, считаю, может обеспечить полноценное развитие городского самоуправления и формирование сплоченной территориальной общины Харькова – харьковского сообщества – для решения задач городского развития. Возможность получения Харьковом такого статуса обеспечивается Конституцией Украины. Так, в статье 92, пункт 16, говорится: «Исключительно законами Украины определяются: ...статус столицы Украины, специальный статус других городов» [6, с. 53]. Постановка вопроса о предоставлении Харьковому специального статуса не нова. Об этом писал еще в 1993 году в предисловии к изданию «Истории города Харькова за 250 лет его существования» Д. И. Багалея и Д. И. Миллера председатель Харьковского городского совета Е. П. Кушнарив. Дважды – в 1994 и 2002 годах – в Харькове проводились консультативные

референдумы по данному вопросу, дававшие около 80 % голосов «за». В 2008 году с аналогичной инициативой выступил народный депутат Украины А. Б. Фельдман, организовавший широкое обсуждение законопроекта № 2512 «О специальном статусе города Харькова».

Тем не менее, до сих пор эти намерения не воплотились в жизнь. И если задаваться вопросом «почему?», то можно ответить так: инициаторы предоставления Харькову особого статуса недостаточно учитывали факт наличия Харьковской городской агломерации. Именно это могло бы, считаю, значительно облегчить приобретение Харьковом особого статуса именно как центра агломерации, охватывающей более двух десятков населенных пунктов, в том числе пять городов [10]. Поэтому задачей данной статьи является исследование тенденций мирового развития городов в свете урбанизационных процессов и формирование Харьковской городской агломерации не просто как географического, но и как политического целого.

Литература по вопросу о формировании Харьковской городской агломерации как политического целого отсутствует. Поэтому я буду опираться на труды по следующей проблематике: а) реформирование административно-территориального устройства Украины с учетом ее дальнейшего втягивания в процесс глобализации; б) организация местного самоуправления с учетом преобразования его в муниципальную власть как публичную власть территориальной общины, автономной по отношению к власти государства; в) политико-правовые взаимоотношения муниципальных автономий с государством в свете теории муниципальной власти.

Целью данной статьи является раскрытие значения Харьковского муниципального округа для развития города Харькова. Задачами статьи являются: 1) показать закономерности формирования округа на фоне мировых процессов урбанизации и формирования городских агломераций; 2) предложить оптимальную модель управления округом; 3) предложить оптимальную модель взаимоотношения окружных властей с украинским государством в свете теории муниципальной власти.

Закономерность формирования Харьковской городской агломерации как политического целого вызвана, прежде всего, включением Украины в процесс глобализации в результате распада СССР. Для данного процесса характерна значительно большая интегрированность в мировые экономические, политические, гуманитарные связи отдельных городов (прежде всего крупных), нежели национальных государств [4, с. 76]. Кроме того, процесс урбанизации в XX веке привел к появлению и росту городских агломераций как целостных территорий, объединяющих крупный город (или несколько крупных городов) и сельскую периферию в единое экономическое и социальное пространство. В результате еще в 1956 году Л. Корбюзье предложил вместо отдельных понятий «село – город – большой город» употреблять понятие «агломерация». И когда мы

сегодня говорим о большом городе, то подразумеваем агломерацию [7, с. 17].

Территория Харьковской агломерации включает шесть городов (Харьков, Люботин, Дергачи, Чугуев, Мереху и Южный) и двадцать один поселок (Покотилровку, Песочин, Безлюдовку, Березовку, Васищево, Высокий, Уды, Утковку, Солоницевку, Пересечное, Ольшаны, Малую Даниловку, Введенку, Рогань, Новопокровку, Эсхар, Малиновку, Кочеток, Кулинич, Манченки и Старый Мерчик) [10]. Совокупное население агломерации – более 1,7 млн. жителей, и по этому показателю она является второй в Украине после Киевской и крупнейшей на востоке страны.

Социально-экономическое пространство Харьковской агломерации начало формироваться еще в советское время в результате процесса перемещения трудовых ресурсов: жители пригородов приезжали в Харьков на работу. После распада СССР, когда перестали существовать многие местные предприятия, этот процесс только усилился. Кроме того, предприятия, расположенные за пределами городской черты Харькова, фактически ориентированы на обслуживание именно его населения (например, Кулиничевский хлебокомбинат). В дальнейшем связь Харькова с его «пригородами» может укрепиться за счет следующих явлений: а) перенесения промышленного производства за городскую черту (например, проект, задекларированный в 2008 году Харьковской областной администрацией относительно строительства крупных предприятий с итальянским и тайваньским капиталом в районе поселка Рогань); б) создания вокруг Харькова рекреационных зон и зон отдыха; в) увеличения объемов строительства жилья именно в пригородах, где оно обходится дешевле, и т. д.

Важный аспект консолидации Харьковской агломерации связан с информационным обществом. Как свидетельствует опыт мирового развития, оно способствует формированию новой экономики и трудовых отношений. На смену трудовым коллективам, состоящим из больших групп людей, находящихся друг с другом в непосредственном рабочем контакте на предприятии или в учреждении, постепенно приходят коллективы людей, объединенных только сетевыми связями и рассредоточенных на относительно больших расстояниях. Такие производственные отношения служат моделью социально-политических отношений. Речь идет о формировании сетевых сообществ – групп людей, объединенных общими интересами в различных сферах жизни, в том числе и в политической. Именно благодаря Интернету и его социальным сетям большая (по сравнению с собственно Харьковом) территория Харьковской агломерации не будет служить препятствием для консолидации ее населения и формирования относительно единого харьковского сообщества. Сейчас такое сообщество, считаю, находится в стадии своей консолидации и осознания особых политических интересов [8, с. 39]. Его дальнейшему оформлению должно послужить широкое внедрение электронного управления во взаимоотношения жителей и органов публичной власти [7, с. 88–89].

Формирование харьковского сообщества в будущем неминуемо потребует политического оформления в виде муниципальной автономии города Харькова и прилегающих к нему населенных пунктов в виде территории с единым управлением. Как свидетельствует мировой опыт, городские агломерации, называемые в разных странах по-разному (метрополитарные зоны, метрополитенские регионы, городские округа и т.д.) имеют, как правило, два управленческих уровня: уровень общины, входящей в состав агломерации (совет, мэ́р) и уровень собственно агломерации (совет, мэ́р города-метрополии, различные координирующие учреждения и т.д.) [1; 2; 5; 9]. За рубежом создание метрополитенских регионов сопряжено с ощутимыми трудностями. Прежде всего, из-за сопротивления руководства местных общин, не желающих терять часть своих властных полномочий в связи с созданием надмуниципальных учреждений. В Украине и конкретно в Харьковской области такая проблема будет, считаю, куда менее вероятна. Причина – в отсутствии местных территориальных общин как таковых. Несмотря на закрепление их права на местную автономию в статье 140 Конституции Украины, это право остается до сих пор декларативным.

В связи с вышеизложенным, создание Харьковского муниципального округа вполне может быть мотивировано следующим: формирование не просто автономной территории, объединяющей усилия местных общин по функционированию местного самоуправления, но и самих общин как дееспособных управленческих единиц. Учитывая количество населения на предполагаемой территории округа и норму, предлагаемую проектом Закона о территориальном устройстве Украины 2005 года для образования общины (не менее 5 тысяч жителей), можно утверждать, что основой Харьковского муниципального округа станут примерно 15–20 общин, из них шесть – городских. Каждая община должна состоять из одного или нескольких населенных пунктов и располагать органами самоуправления (совет, голова, исполнительный орган (исполком, правление, управа и т.д.)), избираемыми населением. Помимо этого, важную роль в функционировании каждой общины должны играть формы прямой демократии (собрания жителей, референдумы и т.д.). Для решения конфликтов между жителями необходимо также, считаю, создание выборных мировых судов. Для этого вся территория округа должна быть разбита на мировые судебные участки с населением не менее 10 тысяч человек в каждом. Тогда харьковское сообщество, до сих пор виртуальное, приобретет реальный характер. Во всем этом, убежден, город Харьков должен быть образцом для окружающих поселений и оказывать им помощь во внедрении упомянутых форм самоуправления. Именно это и обуславливает, среди прочих причин, объединение упомянутых поселений с Харьковом в единый муниципальный округ.

Что касается органов самоуправления для всей Харьковской агломерации, то здесь прежде всего должен существовать единый совет, принимающий решения, обязательные к исполнению на всей территории округа. Состав совета – в

зависимости от решаемых вопросов. В первую очередь это главы общин, входящих в состав округа. Кроме того, это должны быть депутаты общинных советов, делегируемые соответствующими советами, а также начальники подразделений исполнительных органов общинных советов, уполномоченные участвовать в работе окружного совета решением глав соответствующих общин. Задача совета – координация деятельности местных общин в вопросах, связанных с интересами агломерации в целом. Поскольку ведущую роль в агломерации играет город Харьков, то во всех составах совета должен председательствовать представитель Харькова. Именно харьковский городской голова должен быть председателем окружного совета, подписывать в таком качестве его решения и представлять округ в сношениях с органами публичной власти Украины и других стран. Председательствующие в совете депутаты и начальники подразделений исполнительных органов от города Харькова должны именоваться заместителями председателя окружного совета. Контроль за исполнением решений окружного совета должен быть возложен на смешанные контролирующие органы из представителей города Харькова и тех общин округа, которых касается исполнение данного решения.

Помимо совета органами управления Харьковского муниципального округа должны быть комиссии (комитеты, совещания) с трехсторонним составом: из представителей власти, экспертов и общественных организаций округа независимо от их принадлежности к той или иной общине. Если задача окружного совета – координация деятельности общинного самоуправления, то задача комиссий – выработка мнения харьковского сообщества в целом по актуальным вопросам управления округом и донесения этого мнения до окружного совета. Комиссии могут быть временными или постоянными. В любом случае, они должны носить функциональный характер и создаваться под решение конкретных управленческих задач: экономического планирования, труда и социальных вопросов, гуманитарной политики и т. д. Председательствовать в комиссии должен представитель власти, назначенный окружным советом, перед которым он и ответственен за работу комиссии.

Формирование Харьковского муниципального округа требует радикальных изменений в территориальном устройстве Харьковской области. Перечень населенных пунктов Харьковской городской агломерации, приведенный выше, свидетельствует, что в состав округа войдут территории городов Харькова, Чугуева и Люботина. В этом случае их статус городов областного подчинения потеряет смысл. Особенно это касается Харькова, которому теперь понадобится новый статус – окружного центра (города-метрополии). Кроме того, потребуется ликвидировать как административные структуры Харьковский, Дергачевский и Чугуевский районы, а их оставшиеся части, не вошедшие в состав округа, присоединить к соседним районам области.

Описанная выше структура самоуправления Харьковского муниципального

округа ставит вопрос о его взаимоотношениях с украинским государством. И здесь необходимо сказать о теории муниципальной власти, пропагандируемой в частности А. В. Батановым в его капитальной монографии «Муниципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики» [3]. Прочитую (в собственном переводе) следующие места из нее: «...местное самоуправление есть самостоятельный и независимый, организационно отделенный от государства вид публичной власти. Это публичная власть территориальной общины или муниципальная власть, которая обеспечивает решение местными жителями непосредственно или через органы и должностных лиц местного самоуправления вопросов местного значения. ...Нельзя вести речь о полном отделении и противопоставлении местного самоуправления и государственной власти.... Обе власти... должны действовать «в концерте», а первая – в рамках законов и под контролем второй» [3, с. 220–221]. Создание Харьковского и других муниципальных округов в пределах городских агломераций Украины – лучшая гарантия функционирования муниципальной власти в будущем. Это механизм формирования и деятельности полнокровных, самодостаточных территориальных общин, добровольно объединившихся для осуществления и защиты своих общих интересов, полноценного функционирования местного самоуправления в Украине, гарантированного Конституцией и законами нашего государства. Что же касается органов и должностных лиц государственной публичной власти (от президента Украины до областных государственных администраций), то их функциями по отношению к муниципальным округам, в частности Харьковскому, должны стать координация управленческой деятельности для выполнения общегосударственных задач, а также надзор за соблюдением окружной властью и территориальными общинами округа Конституции и законов Украины, приостановление (с последующей подачей иска в соответствующий административный суд) распоряжений окружного совета и органов общинного самоуправления в случае нарушения ними государственного законодательства.

Исследование процесса образования и функционирования Харьковского муниципального округа позволяет сделать следующие выводы: 1) Харьковский муниципальный округ – это будущее добровольное объединение автономных общин Харьковской городской агломерации для решения общих задач, связанных с осуществлением местного самоуправления на данной территории; 2) центром Харьковского муниципального округа должен быть город Харьков – ведущий экономический политический и культурный центр Харьковской городской агломерации, ее город – метрополия; 3) ведущее положение Харькова в округе должно быть закреплено правом председательствования его представителей в окружном совете и других учреждениях публичной власти округа; 4) автономия Харьковского муниципального округа, официально признанная украинским государством и закрепленная, в частности, в Конституции Украины, законе Украины «О муниципальных округах в Украине» и других нормативно-правовых

актах государства, должна служить укреплению муниципальной власти как самостоятельного вида публичной власти в Украине; 5) функционирование Харьковского муниципального округа должно служить формированию и развитию харьковского сообщества – политического объединения жителей города Харькова и других населенных пунктов Харьковской агломерации для превращения города Харькова и его окрестностей в современный мегаполис, соответствующий требованиям нового, постиндустриального общества.

Література:

1. *Авилова А.* Реформа системы регионального управления в Италии [Электронный ресурс] / А. Авилова. – Режим доступа: http://sbiblio.com/biblio/archiv/avilova_refsistregupr/. – Заглавие с экрана.
2. *Бабуров В.* Не дураки и дороги [Электронный ресурс] / В. Бабуров. – Режим доступа: <http://www.urban-club.ru/?=139>. – Заглавие с экрана.
3. *Батанов О. В.* Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: монографія / О. В. Батанов. – К.: Юридична думка, 2010. – 656 с.
4. *Верменич Я. В.* Адміністративно-територіальний устрій України: еволюція, сучасний стан, проблеми реформування: монографія: у 2 т. / Я. В. Верменич. – К.: Ін-т історії України НАН України, 2009. – Т. 1. – 362 с.
5. Городские округа Южно-Африканской Республики [Электронный ресурс] // Википедия. – Режим доступа: <http://ru.wikipedia.org/wiki/>. – Заглавие с экрана.
6. Конституція України. – К.: Парламент. Вид-во, 2006. – 160 с.
7. *Куйбіда В.* Муніципальне управління: аспект інформатизації / В. Куйбіда. – К.: Знання, 2004. – 357 с.
8. *Мачулин Л. И.* Детерминанты виртуального Харькова в сети Интернет / Л. И. Мачулин // Гуманітарний часопис. – 2011. – № 3. – С. 37–41.
9. Провинция Милан. Административное управление [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.provincia.milano.it/international/ru/chi_governa/index.gtml. – Заглавие с экрана.
10. Харьковская агломерация [Электронный ресурс] // Википедия.– Режим доступа: <http://ru.wikipedia.org/wiki/>. – Заглавие с экрана.