

УДК 477.54/.62 + 342.24

*Канищев Г. Ю.*

## СЛОБОЖАНЩИНА КАК СУБЪЕКТ УКРАИНСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Статья поясняет необходимость формирования Слобожанского края – автономной единицы государственного управления Украины для Харьковской области. Раскрывается значение края для получения городом Харьковом специального статуса. Предлагается модель организации краевых административных учреждений. Раскрывается механизм отношений краевой власти с Украинским государством на основе теории федерализма.*

**Ключевые слова:** *специальный статус Харькова, Слобожанский край, Украинская Федерация.*

*Стаття пояснює необхідність формування Слобожанського краю – автономної одиниці державного управління України для Харківської області. Розкрито значення краю для отримання містом Харковом спеціального статусу. Запропоновано модель організації крайових адміністративних установ. Розкрито механізм взаємовідносин крайової влади з Українською державою на основі теорії федералізму.*

**Ключові слова:** *спеціальний статус Харкова, Слобожанський край, Українська Федерація.*

*The article explains the need for an autonomous unit Slobozhanshchyna – State administration of Ukraine for the Kharkiv region. Significance for the city of Kharkiv region special status. A model of the provincial administrative institutions. Provincial authorities disclosed a relationship with Ukrainian State on the basis of the theory of federalism.*

**The keywords:** *special status of Kharkiv, Ukrainian Federation of Slobozhanshchina.*

На наш взгляд, федеративное государственное устройство Украины – важнейший вопрос политического развития нашей страны в XXI веке. Можно сказать, что это вопрос сохранения Украины как государства. Ибо в эпоху глобализации активно происходят процессы регионализации и локализации политической жизни. Происходит трансформация регионов из административно-территориальных единиц в политические сообщества [1, с. 5]. И наилучшим способом гарантировать региональную автономию в таких условиях является преобразование унитарного государства в федеративное. Примеры таких преобразований во второй половине XX века (после Второй мировой войны): Германия, Австрия, Чехословакия (1969–1992), Югославия (1945–2003), Россия, Бельгия, Босния и Герцоговина, Ирак, Эфиопия (в 1952–1962 и с 1994), Судан. Сюда же можно отнести децентрализацию Италии, Испании, Франции, Великобритании, делающую их де-факто федеративными государствами. Как позитивный, так и негативный опыт федерализации этих стран должен, безусловно, быть учтен при разработке проектов федеративного устройства Украины.

Федеративное устройство дает возможность, сохраняя территориальную целостность страны, в наибольшей степени учесть социально-экономические, политические (электоральные), национальные, языковые и конфессиональные

различия между отдельными частями государства. Помогает федерализация учесть и различную геополитическую ориентацию разных частей страны (что в эпоху глобализации становится весьма важным аспектом не только международной, но и внутригосударственной политики). Особенно важным федеративное устройство государства является, считаем, для участия граждан в государственном управлении. Ибо такое участие, как правило, доступно людям на наиболее приближенных к ним уровнях публичной власти – локальном и региональном.

Сама судьба современных национальных государств зависит от того, насколько их правительства учитывают вышеупомянутые тенденции политического развития. Если они будут учтены, есть шанс сохранить национальные государства в своих нынешних границах в виде федераций [2, с. 101]. Именно федеративное государство, на наш взгляд, оказывается наиболее приспособленным к вызовам постиндустриальной эпохи.

И здесь следует обратить внимание на такой регион, как Слобожанщина. В проектах административно-территориального деления федеративной Украины он обязательно присутствует [6, с. 96 и др.]. Особое значение это имеет для города Харькова. Как известно, на протяжении 20 лет стоит вопрос о придании Харькову специального статуса в соответствии с пунктом 16 статьи 92 Конституции Украины. Однако до сих пор это намерение так и не было осуществлено. Главная причина этого, на наш взгляд, – унитарное государственное устройство нашей страны. При нем наибольшие возможности для развития имеет только Киев как столица государства. Вся же остальная страна, включая и такой крупный и важный для ее развития город, как Харьков, превратилась в провинцию со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Возникает, однако, вопрос: на основании чего Харькову должен быть предоставлен специальный статус? Ведь в отношении Киева это прописано четко – поскольку Киев является столицей Украины [5, с. 53]. Соответственно, Харьков может (и должен) получить специальный статус как столица Слобожанщины. Причем предоставить такой статус нашему городу может лишь парламент Слобожанщины. Однако для этого, разумеется, необходимо преобразование Харьковской области в государственное образование (субъект Украинской Федерации) Слобожанский край. В этом случае вопросы административно-территориального устройства Слобожанщины и в частности специального статуса Харькова будут решаться региональной законодательной властью, а не украинским парламентом, который, как показывает опыт новейшей истории Украины, вряд ли примет соответствующий закон.

Исходя из вышеизложенного, целью данной статьи является определение политико-правового статуса Слобожанского края как субъекта Украинской Федерации, а задачами – отображение различных аспектов этого статуса. В данном исследовании мы будем опираться на свои предыдущие работы, посвященные проблеме преобразования Украины в солидарное государство, а также статусу Слобожанщины и города Харькова в составе Украины [3; 4]. В них отображена схема формирования различных уровней публичной власти для ее приближения к

проблемам харьковчан. Даются также исторические ориентиры для формирования такой власти на территории Харьковщины в будущем [3, с. 119]. Главная идея упомянутых работ – эффективное Украинское государство должно быть децентрализовано с тем, чтобы граждане могли влиять на его деятельность и нести ответственность за положение дел в стране наряду с государственными служащими [4, с. 119].

В данном исследовании используются также работа А. Плыгунова «Проект Конституции Украинской Федерации» [7]. Ее значение для нашего исследования – в раскрытии политико-правового статуса субъектов будущей Украинской Федерации, в частности Слобожанщины. И хотя данная работа затрагивает проблему политического устройства Слобожанщины лишь в общем виде, она, несомненно, служат ориентиром для последующего детального исследования проблемы реформирования политико-правового статуса этой части нашей страны.

**Цель формирования Слобожанского края как субъекта Украинской Федерации** – преодоление отчужденности народа от власти и создание на территории Харьковской области подлинно народного самоуправления с учетом исторической традиции существования Слобожанщины как целостного региона в составе Русского государства в середине XVII – начале XX века. Должен также учитываться советский исторический опыт создания областей, организации работы областных учреждений и привлечения к ней общественности.

**Процесс формирования Слобожанского края:** 1) принятие новой редакции Конституции Украины с целью смены унитарного государственного устройства на федеративное в соответствии с пунктом 3 статьи 3 Закона Украины «О всеукраинском референдуме» от 6 ноября 2012 г. [8]; 2) местный референдум (после принятия соответствующего закона Украины) населения Харьковской области о ее преобразовании в Слобожанский край как субъект Украинской Федерации; 3) принятие референдумом народа Слобожанского края краевой Конституции и формирование новых органов публичной власти края на ее основе.

**Политико-правовой статус Слобожанского края.** Слобожанский край – государственное образование (субъект федерации) в составе единого государства – Украинской Федерации. Вне пределов компетенции Украинской Федерации Слобожанский край осуществляет государственную власть самостоятельно. Он обладает самоназванием на основе исторической традиции, собственной Конституцией и законодательством, изданным на ее основе, а также органами публичной власти для их исполнения. Слобожанский край направляет своих представителей в Совет Федерации – верхнюю палату парламента Украинской Федерации, представляющую интересы всех ее субъектов. Выражением краевой идентичности и патриотизма являются герб, флаг и гимн края.

**Территория Слобожанского края.** Территорию Слобожанского края составляет Харьковская область. Все возможные изменения территории края – объединение с другими субъектами федерации в один, разделение на несколько субъектов федерации, передача части территории края другим субъектам федерации, присоединение новых территорий к Слобожанскому краю – должны осуществляться

по результатам референдума населения соответствующих территорий.

**Связь Слобожанского края и Украинской Федерации.** Слобожанский край не является суверенным государством и не имеет права выхода из Украинской Федерации. Народ Слобожанского края есть часть народа Украинской Федерации. Украинская Федерация и Слобожанский край имеют единую (федеральную) Конституцию и единые (федеральные) органы публичной власти, валютно-финансовую систему, Вооруженные силы и т. д. Конституция и законодательство Украинской Федерации имеют приоритет перед Конституцией и законодательством Слобожанского края в случае их расхождения. Территория Слобожанского края есть неотъемлемая составляющая территории Украинской Федерации. Все возможные изменения территории края, осуществленные по результатам народного референдума, утверждаются Советом Федерации.

**Источник публичной власти в Слобожанском крае.** Единственным источником публичной власти края является многонациональный народ Слобожанского края. Формы участия народа Слобожанского края в краевом управлении: референдум (в том числе по принятию и изменению краевой Конституции, отзыву местных депутатов, изменению территории края), народная законодательная инициатива, выборы местных депутатов и мировых судей, общественные слушания и т. д. Народ Слобожанского края также участвует в выборах, референдумах и народных законодательных инициативах всеукраинского значения.

**Органы публичной власти Слобожанского края.** Органом законодательной власти Слобожанского края является однопалатное Законодательное собрание, избираемое народным голосованием по мажоритарной избирательной системе. Законодательством Украинской Федерации и Слобожанского края должно быть предусмотрено наличие краевых политических партий, выдвигающих кандидатов на краевых, районных и общинных выборах. Органом исполнительной власти Слобожанского края является краевое правительство, возглавляемое губернатором края. Губернатор избирается голосованием народа Слобожанского края в один тур. Если никто из кандидатов не получит при этом абсолютного большинства голосов, второй тур губернаторских выборов производится в Законодательном собрании края, где баллотируются два кандидата, набравшие наибольшее количество голосов избирателей. Краевое правительство формируется губернатором и утверждается Законодательным собранием. Каждый из министров ответственен перед краевыми депутатами и должен быть отправлен губернатором в отставку при выражении ему недоверия. Губернатор должен быть отправлен в отставку только по результатам всенародного референдума о доверии ему, инициированного Законодательным собранием края. В случае подтверждения доверия губернатору Законодательное собрание края считается распущенным, и объявляются новые его выборы. Аналогичным является и порядок при референдуме о доверии Законодательному собранию, инициированном губернатором. В случае выражения народного доверия депутатам губернатор считается отставленным от должности, и объявляются новые губернаторские выборы. Высшим судебным органом Слобожанского края является

Верховный краевой суд. Он формируется Законодательным собранием из числа кандидатов, представленных краевой гильдией судей. Верховный краевой суд является апелляционным для судов низшей инстанции и выполняет функции Конституционного суда края.

**Местное самоуправление в Слобожанском крае.** Местное самоуправление края представлено территориальными общинами, объединяющими один или несколько населенных пунктов. Его компетенция определяется федеральной и краевой Конституциями и законодательством, изданным на их основе. Каждая община принимает свой устав и избирает на его основе органы и должностных лиц местного самоуправления, в том числе мировых судей. Общины имеют право на судебную защиту своих полномочий от посягательств федеральной и краевой власти. Общины имеют право (по результатам референдума) объединяться в районы. Районные органы управления и должностные лица действуют на основе уставов, утвержденных на референдуме жителей района. Краевое правительство имеет право контроля деятельности местного самоуправления. В случае нарушения местным самоуправлением Конституции и законов Слобожанского края краевое правительство имеет право (в определенных законом случаях) прекращать полномочия органов самоуправления и вводить в общинах и районах прямое губернаторское правление через специально назначенных представителей.

**Специальный статус г. Харькова.** Городская агломерация Харькова в соответствии с федеральным и краевым законодательством преобразуется в Специальный административный район (САР) «Большой Харьков» (Special Administrative Region (SAR) «Kharkiv»). Это обусловлено перспективами развития Харькова как глобального (мирового) города, столицы Слобожанского края и местонахождения управленческих учреждений Украинской Федерации (например, пограничных и таможенных служб, подразделений Министерства обороны и т. д.). Администрация Большого Харькова, состоящая из выборных мэра и Совета, помимо функций местного самоуправления, характерных для остальных районов края, выполняет еще и специальные функции. Так, она обеспечивает функционирование государственных учреждений Слобожанского края и Украинской Федерации на территории г. Харькова; ведет переговоры с корпорациями и органами публичной власти всех уровней Украины и других стран касательно привлечения в Харьков инвестиций; управляет свободными экономическими зонами на территории района, созданными для обеспечения развития бизнеса и создания новых рабочих мест; финансирует и направляет работу высших учебных заведений Харькова для подготовки специалистов, нужных для эффективного управления районом; руководит полицией общественного порядка на территории района для обеспечения стабильности функционирования свободных экономических зон и района в целом.

Поскольку данные функции относятся к компетенции правительства Слобожанского края, оно передает их администрации Большого Харькова в порядке делегирования. Это представляется необходимым в целях ликвидации дублирования функций публичных властей города и края при управлении свободными экономическими зонами и эффективности управления Харьковом вообще. Особенно

учитывая перспективы развития Харькова как мирового (глобального) города и обеспечения надлежащих условий для жизни в нем креативных людей, заинтересованных в эффективной публичной власти. Контроль над осуществлением полномочий, делегированных Слобожанским краем администрации Большого Харькова, осуществляет краевое правительство.

**Государственные языки Слобожанского края.** Государственными языками края являются украинский и русский (что закрепляется в краевой Конституции). Органы местного самоуправления имеют право вводить на своей территории и другие языки. Так, на территории САР «Большой Харьков» вводится также английский язык с учетом перспектив развития Большого Харькова как глобального (мирового) города.

**Федеральное вмешательство.** Федеральное вмешательство в Слобожанском крае осуществляется через роспуск Президентом Украинской Федерации по представлению федерального правительства Законодательного собрания края и отстранение от должности губернатора края с последующим введением на территории края прямого президентского правления. Прямое президентское правление осуществляется представителями, назначенными Президентом Украинской Федерации по представлению федерального правительства [4, с. 120].

Вышесказанное позволяет сделать следующие выводы. 1. Дальнейшее политическое развитие Украины как независимой, суверенной, демократической страны возможно лишь при условии преобразования ее в федеративное государство – Украинскую Федерацию. Ее субъектами должны стать государственные образования – края, земли, созданные на основе одной или нескольких областей Украины. 2. Обладая широкой внутренней автономией и признаками государственности – Конституцией и законодательством, выборными органами публичной власти, символикой, представительством в Совете федерации, субъекты Украинской Федерации не являются суверенными государствами и не имеют права выхода из федерации. 3. Один из таких субъектов – Слобожанский край, охватывающий современную Харьковскую область. 4. Органы публичной власти Слобожанского края формируются в соответствии с принципами разделения и равновесия властей. 5. Народ Слобожанского края, являясь единственным источником краевой власти, должен принимать участие в управлении краем прежде всего через краевую и местные референдумы и другие формы прямой демократии. 6. Неотъемлемой составляющей федеративного устройства Украины должно стать местное самоуправление, представленное в Слобожанском крае автономными территориальными общинами и их объединениями – районами. 7. Харьков, как столица Слобожанского края, мировой (глобальный) город и местопребывание ряда управленческих учреждений Украинской Федерации, должен располагать статусом специального административного района, включающего как сам город, так и его агломерацию («Большой Харьков»). Специальный статус Харькова выражается в полномочиях его руководства – администрации Большого Харькова – осуществлять на территории района полномочия краевой власти. 8. Все уровни публичной власти Слобожанского края контролируются народом, имеющим право путем референдума прекратить полномочия соответствующих учреждений и должностных лиц. Кроме того,

нижестоящие уровни публичной власти контролируются вышестоящими с правом приостановки полномочий первых.

Перспективами дальнейших научных исследований в данном направлении являются следующие: 1) исследование украинского федерализма как идеологии и философской идеи; 2) исследование политического устройства Украины как федерации (особенно в контексте глобализации); 3) исследование истории учреждений публичной власти Слобожанщины и г. Харькова; 4) исследование разных уровней территориальной идентичности, относящихся к Слобожанскому краю (собственно краевого, городской идентичности Харькова, отдельных общин и районов края) с целью формирования соответствующих территориальных сообществ; 5) исследование эволюции идеи специального статуса г. Харькова в конце XX – начале XXI века; 6) исследование различных моделей краевого и местного управления. Цель данных исследований – способствовать дальнейшему развитию Украины, укреплению ее государственного суверенитета и территориальной целостности, установлению межнационального мира, превращению Украины в авторитетное и процветающее государство.

**Литература:**

1. *Калитчак Р. Г.* Регіоналізм у європейських інтеграційних процесах / Р. Г. Калитчак. – К. : Знання, 2007. – 303 с.
2. *Канищев Г. Ю.* Держава і демократія / Г. Ю. Канищев // Гуманітарний часопис – 2008. – № 4(17). – С. 97–101.
3. *Канищев Г. Ю.* Законодавство Катерини II і Слобожанщина / Г. Ю. Канищев // Гуманітарний часопис – 2012. – № 3(32). – С. 114–119.
4. *Канищев Г. Ю.* Україна як солідарне государство / Г. Ю. Канищев // Гуманітарний часопис – 2013. – № 1(34). – С. 117–121.
5. Конституція України: офіц. текст. – К. : Парламент. вид-во, 2006. – 160 с.
6. *Коптив Д.* Федеративная Республика Украина / Д. Коптив // Федерализация Украины: Единство нации или распад государства? : сб. статей – М. : Европа, 2006. – С. 89–99.
7. *Плыгунов А.* Проект Конституции Украинской Федерации [Электронный ресурс] / А. Плыгунов. – Режим доступа: [http://vybor.ua/article/novaja\\_konstitucia/proekt-konstitucii-ukrainskoj-federacii\\_chernovaya-redakciya.html](http://vybor.ua/article/novaja_konstitucia/proekt-konstitucii-ukrainskoj-federacii_chernovaya-redakciya.html). – Загл. с экрана.
8. Про всеукраїнський референдум [Електронний ресурс] : Закон України від 06.11.2012 № 5475–VI. – Режим доступа: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5475-17>. – Загл. с экрана.