

УДК 352.071(1-212)

К.В. Ганшина

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ХАРКОВІ ПІСЛЯ ЛІКВІДАЦІЇ РАЙОННИХ У МІСТІ РАД

У статті розглянуто причини та наслідки ініціативи про ліквідацію районних у місті Харкові рад. Проаналізовано нову модель районного самоврядування у місті Харкові.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, районна у місті рада, районна адміністрація, міська рада, виконавчий комітет міської ради.

В статье рассмотрены причины и результаты инициативы о ликвидации районных в городе Харькове советов. Проанализирована новая модель районного самоуправления в городе Харькове.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, районный в городе совет, районная администрация, городской совет, исполнительный комитет городского совета.

Reasons and results of city district council liquidation in Kharkiv are considered in the article. A new model of district self-government in Kharkiv-city is analysed.

Key words: organs of the local self-government, city district council, district administration, city council, city council executive committee.

Постановка³⁴проблеми визначається її актуальністю і полягає в тому, що система місцевого самоврядування українських міст потребує реформування. Модель управління містом, яка функціонувала за часів Радянського Союзу, вже не може ефективно працювати і вирішувати проблеми сьогодення.

Дослідження Харківської моделі управління районами стане у нагоді під час реформування системи місцевого самоврядування в інших містах України.

Аналіз актуальних досліджень показує, що ліквідації районних у містах рад приділена значна увага у науковій літературі. У статті „Модернізація системи територіального управління великим містом: світовий досвід та Україна” [8] автори окремо зупинилися на досвіді українських міст, що відмовились від районних рад та

детально розглянули світові моделі управління містами. Дослідники проаналізували зміни в адміністративно-територіальному устрої міст Російської Федерації та інших країн колишнього Радянського Союзу, детально розглянуто самоврядування міст Західної Європи і Північної Америки.

Найбільше уваги в літературі приділяється вивченню досвіду м. Львова, де реформування радянської системи управління містом розпочалося з 1994 року. Створена у місті система самоврядування не є досконалою, тому одні дослідники оцінюють досвід Львову як позитивний [12], [4], інші вважають, що районні ради дозволили б створити ефективну систему місцевого самоврядування з міцним зворотнім зв'язком [7], [9]. Аналіз структури і функцій створених у 2010 р. адміністрацій районів у місті Харкові розглянуто у статті А.А. Чорнорук [15].

Досвід еволюції місцевої влади Харкова на районному рівні після ліквідації районних рад не розглядався.

Мета статті полягає в тому, щоб дослідити досвід міста Харкова у реформуванні системи місцевого самоврядування після ліквідації районних у місті рад.

Виклад основного матеріалу. Після проголошення незалежності України розпочався процес створення нової системи влади, зокрема, посилювалася роль місцевого самоврядування. Радянська система управління містом вже не могла вирішувати поставлені перед нею задачі.

Організація роботи органів місцевого самоврядування у місті Харкові потребувала вдосконалення. Зокрема результати перевірки діяльності міської влади, проведені робочою групою та тимчасовою слідчою комісією на чолі з депутатом Верховної Ради України М.Ф. Трайдуком, виявили порушення у питаннях організації розподілу повноважень між міською та районною ланками місцевого самоврядування [5].

Дуже важливою подією у розвитку місцевого самоврядування було рішення міської ради відмовитися від районних у місті рад. З такою ініціативою виступили мер М.М. Добкін та секретар міськради Г.А. Кернес.

З метою вдосконалення організації управління районами в місті Харкові, створення єдиної та централізованої структури підпорядкування органів місцевого самоврядування міста, підвищення ефективності реалізації покладених на них функцій та завдань, раціонального використання бюджетно-фінансових ресурсів міста, 25 листопада 2009 р. Харківська міська рада прийняла рішення не утворювати районні у місті ради після закінчення строку повноважень [11].

Районні ради мали припинити своє існування у 2010 р., у перший день роботи міської ради нового скликання.

Ця ідея не була новою, її прибічники спиралися на досвід інших українських міст, що відмовилися від районної ланки самоврядування та перейшли до централізованого управління районних адміністрацій, керованих міським головою та міськвиконкомом. Така модель вже застосовувалася в Одесі, у Львові, Миколаєві, Запоріжжі. Цю ідею також намагався втілити у життя Є.П. Кушнар'юв. Він ставив це питання на голосування у міськраді більше десяти років тому, коли обіймав посаду мера Харкова, але тоді «голосів не вистачило» [6; 16].

Ініціатори ідеї відмови від районних у місті рад ретельно вивчили всі аспекти даного питання. Було проведено низку консультацій з фахівцями різних галузей народного господарства,

детально розглянуто досвід інших міст, що втілили у життя цю ідею. Дев'ятнадцятого листопада у приміщенні Харківської міської ради відбувся круглий стіл „Чи потрібні Харкову районні ради?“, у якому взяли участь провідні науковці в сфері державного будівництва та місцевого самоврядування, представники місцевого самоврядування з інших регіонів, очільники департаментів Харківської міської ради, голови районних у місті рад.

У своїх докладах голови районних рад підкреслили недосконалість системи управління містом, що застосовувалася в Харкові та наголошували на необхідності її реформування [2, 14]. Зокрема, голова Дзержинської районної ради В. Дулуб висловив цілковиту підтримку запропонованої мером ініціативи.

Також ідею відмовитися від створення районних у місті рад підтримали представники департаментів управління освіти, фінансів, комунального господарства та ін [1, 17, 13, 3]. Вони дійшли висновку, що відмова від районних рад дозволить організувати роботу основних складових життя міста більш прозоро, усуне проблему дублювання повноважень.

Але, незважаючи на велику кількість прибічників, ця ідея не знаходила підтримки опозиційних сил. Перед будівлею міськради під час голосування зібралися прихильники райрад з транспарантами «Чиновник – для влади, депутат – для людей», «Ні ліквідації райрад» [16].

Прихильники районних у місті рад висловлювали припущення, що це робиться для посилення влади мера та Партії регіонів. «Рішення ліквідувати районні ради — політичне, за ним стоїть Партія регіонів, яка має більшість у міськраді і членом якої є міський голова... Ліквідація районних рад – крок до узурпації влади в місті та підризу демократичних основ у суспільстві. Запропонований на сесію проект постанови демонструє ігнорування основних положень Конституції України. Стаття 38 Конституції України гарантує харків'янам право обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування. Статті 21-22 Конституції України гарантують, що ці права громадян не можуть бути скасовані. Конституція передбачає обмеження права в статті 64 тільки в одному випадку – надзвичайного стану. Тобто рішення сесії про не створення в місті рад об'єктивно веде до поразки в правах громадян», - озвучив позицію фракції депутат міськради від КПУ В. Лушницький [6].

Нові зміни у складі харківського місцевого самоврядування усіх рівнів відбулися після виборів 31 жовтня 2010 р. Особливістю цих виборів стало те, що вони, на відміну від попередніх,

проводилися за змішаною системою. Велике значення мало те, представники якої політичної сили отримають ключові посади місцевого самоврядування: голів обласної та районних рад, мерів міста Харкова та інших міст області, секретаря Харківської міської ради, представники, яких політичних сил увійдуть до рад усіх рівнів.

На першій сесії, що відбулася 24 листопада 2010 р., Харківська міська рада 6 скликання затвердила положення про адміністрації районів, департаменти, управління, відділи та інші виконавчі органи. Цей документ визначив структуру і функції нових органів місцевого самоврядування – районних адміністрацій, що стали правонаступниками відповідних районних рад. Він містить положення про Адміністрації Держинського, Київського, Комінтернівського, Ленінського, Московського, Жовтневого, Орджонікідзевського, Фрунзенського та Червонозаводського районів Харківської міської ради. Адміністрації районів ставали виконавчими органами Харківської міської ради та діяли на правах самостійного департаменту. Взаємодію адміністрації та координацію діяльності з іншими виконавчими органами міської ради став здійснювати перший заступник міського голови. Метою діяльності та основним завданням районних адміністрацій, відповідно до „Положень...”, є реалізація функцій місцевого самоврядування на території відповідного району міста Харкова. На районні адміністрації поклалися наступні функції: вирішення питань, пов'язаних з житловим господарством, комунальним господарством та благоустроєм, питання взаємодії з правоохоронними органами, військовими формуваннями, обороною, мобілізаційною роботою, питань цивільної оборони (цивільного захисту) населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, питань освіти, організації роботи зі зверненнями громадян та юридичних осіб, питань культури, сім'ї, молоді та спорту, соціального захисту населення, питань економічного розвитку, питань підприємництва та споживчого ринку. Також до повноважень районної адміністрації входить ведення реєстру виборців, здійснення заходів щодо проведення референдумів та виборів, забезпечення діяльності постійно діючої Комісії з питань захисту прав дитини. Районна адміністрація також виконує й інші повноваження, передбачені законодавством України та делеговані міською радою [10].

Структура районних адміністрацій має невідповідності до покладених функцій, вирішення деяких питань не враховано при її побудові [15].

Після ліквідації районних рад почала функціонувати нова модель районного самовряду-

вання. З реформуванням районних органів місцевого самоврядування у місті Харкові посилилася роль міської ради та міського голови. Районні депутатські корпуси були ліквідовані, нові органи районного самоврядування стали виконавчими органами міської ради. Голова районної адміністрації тепер не обирається, а призначається на посаду або звільняється з посади розпорядженням міського голови.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Розглянуто модель районного самоврядування, що почала функціонувати у місті Харкові з 31 жовтня 2010 року. Нова система районного самоврядування забезпечила швидке вирішення усіх питань районного рівня. До недоліків цієї системи можна віднести певну централізацію самоврядування через посилення влади міського голови та міської ради.

Розглянуті проблеми потребують подальших досліджень. Не викликає сумніву той факт, що система місцевого самоврядування не є досконалою і потребує подальшого реформування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Деменко О.І. Чи потрібні Харкову районні ради? [Електронний ресурс] / О.І. Деменко // Матеріали круглого столу «Чи потрібні Харкову районні ради?», м. Харків, 19 листопада 2009 р. – Режим доступу: <http://old.city.kharkov.ua/ru/document/print/id/40162/>.
2. Дулуб В.Г. Чи потрібні Харкову районні ради? [Електронний ресурс] / Ігор Шурма. // Матеріали круглого столу «Чи потрібні Харкову районні ради?», м. Харків, 20 листопада 2009 р. – Режим доступу: <http://old.city.kharkov.ua/ru/document/print/id/40174/>.
3. Китанин В.А. Упрощение структуры управления городским хозяйством [Електронний ресурс] / В.А. Китанин // Матеріали круглого столу «Чи потрібні Харкову районні ради?», м. Харків, 19 листопада 2009 р. – Режим доступу: <http://old.city.kharkov.ua/documents/40161.doc>
4. Куйбіда В. Львівська модель місцевого самоврядування / В. Куйбіда // Командор : вісн. державного службовця України. – 2000. – № 2-3. – С. 15–19.
5. Лукашова В. В деятельности городского совета и мэра Харькова есть нарушения [Електронний ресурс] / Виктория Лукашова // Медиа группа «Объектив», 2008 – 24 марта. – Режим доступу: <http://www.objectiv.tv/240308/13606.html>

6. Львова О. Вся влада раді, або Мерське прискорення/ Олена Львова // Дзеркало тижня. – 2009. - № 46 (744).
7. Немчінов О.М. Актуальні проблеми управління районами в містах України (на прикладі м. Львова) / О.М. Немчінов // Теорія та практика державного управління. – 2010. – Вип. 2(29). – С. 180-187.
8. Нікітін В. В. Модернізація системи територіального управління великим містом: світовий досвід та Україна [Електронний ресурс] / В. В. Нікітін, В. М. Маренич // Електронне наукове фахове видання ХарПІ НАДУ “Державне будівництво”. – 2010. – № 1. – Режим доступу : <http://ifs.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/5/04.pdf>
9. Павлов І. Доцільність формування районних у місті рад: аналіз підходів [Електронний ресурс] / Ігор Павлов // Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. праць. – Дніпропетровськ. – 2010. – Вип. 4(7). – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dums/2010_4/10pivrap.pdf.
10. Про затвердження положень виконавчих органів Харківської міської ради 6 скликання [Електронний ресурс]: Рішення 1 сесії Харківської міської ради Харківської області 6 скликання від 24.11.2010 р. № 07/10. – Режим доступу: <https://doc.citynet.kharkov.ua/ru/profile/document/view/id/531222>
11. Про неутворення районних у місті Харкові рад [Електронний ресурс]: Рішення 38 сесії Харківської міської ради Харківської області 5 скликання від 25.11.2009 р. № 266/09. – Режим доступу: <https://doc.citynet.kharkov.ua/ru/profile/document/view/id/488042>
12. Романюк А. Ліквідація районних рад у м.Львові у 1994 – 1995 рр. : причини і наслідки [Електронний ресурс] / Анатолій Романюк. // Матеріали круглого столу «Чи потрібні Харкову районні ради?», м. Харків, 19 листопада 2009 р. – Режим доступу <http://old.city.kharkov.ua/documents/40160.doc>
13. Таукешева Т.Д. Чи потрібні Харкову районні ради? [Електронний ресурс] / Ігор Шурма. // Матеріали круглого столу «Чи потрібні Харкову районні ради?», м. Харків, 20 листопада 2009 р. – Режим доступу: <http://old.city.kharkov.ua/ru/document/print/id/40171/>.
14. Топчий Т.В. Реформирование местного самоуправления – поиск новой модели управления городом [Електронний ресурс] / Т.В. Топчий // Матеріали круглого столу «Чи потрібні Харкову районні ради?», м. Харків, 19 листопада 2009 р. – Режим доступу: <http://old.city.kharkov.ua/ru/document/print/id/40169/>.
15. Чорнорук А.А. Аналіз структури і функцій адміністрацій районів м. Харкова [Електронний ресурс] / А.А. Чорнорук // Актуальні проблеми розвитку управлінських систем: досвід, тенденції, перспективи : зб. матеріалів VI студентської науково-практичної конференції, 20 квітня 2011 р. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – Режим доступу: <http://relay.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2011-2/doc/1/04.pdf>
16. Шостак Н. Харьков отказался от райсоветов / Надежда Шостак // Вечерний Харьков. – 2009. - № 132.
17. Шурма І. Чи потрібні Харкову районні ради? [Електронний ресурс] / Ігор Шурма. // Матеріали круглого столу «Чи потрібні Харкову районні ради?», м. Харків, 20 листопада 2009 р. – Режим доступу: <http://old.city.kharkov.ua/ru/document/print/id/40172/>.