

DECENTRALISATION REFORM IN UKRAINE IN 2014-2019: FIRST ACCOMPLISHMENTS AND FUTURE CHALLENGES

Valentyna Romanova

National University of Kyiv-Mohyla Academy
ORCID 0000-0002-0889-2328

Andreas Umland

Center for European Security, Institute of International Relations, Prague
ORCID 0000-0001-7916-4646

Abstract. *The paper explores Ukraine's decentralization during the presidency of Petro Poroshenko in 2014–2019, and points out some its key achievements and pitfalls of this distinct reform period. It argues that the post-Euromaidan reset of Ukrainian local self-governance has domestic origins and, at the same time, benefitted from considerable international technical support and advice. The article explains in detail some reasons for, and the implications of, the voluntary creation of self-sustaining 'amalgamated territorial communities' (ATCs) and identifies the limitation of functions of the central government and its (sub)regional administrations after the reform. Key responsibilities of the new bodies of local self-government in the ATCs include public service provision and promoting local development. Much of the respective funding comes from local budgets strengthened due to the ATCs' additional tax collection prerogatives as well as from the central government that provides ATCs with subsidies and transfers, necessary to create new social infrastructure and implement local developmental projects. In 2014-2019, the reform aimed at devolving power mainly from the national to the municipal level. The article claims that this mode of a non-federalist decentralization reform improves Ukraine's resilience against external threats to territorial unity and sovereignty. It also brings Ukraine closer to the EU by way of implementing subsidiarity principles and promoting local democracy. If the reform succeeds, it will constitute a useful case of a decentralized democracy outside the EU that has become more resilient vis-à-vis external and internal challenges. Ukraine's decentralization might even become an example for post-Soviet countries and some EU member states that seek to secure their territorial integrity and devolve power to the local rather than regional level.*

Keywords: *decentralization, territorial reform, amalgamation, subsidiarity, local self-government, Ukraine*

Entire version of the paper is available in Russian.

РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В УКРАИНЕ В 2014–2019 ГГ.: ПЕРВЫЕ ДОСТИЖЕНИЯ И БУДУЩИЕ ВЫЗОВЫ¹³

Валентина Романова

Национальный университет «Киево-Могилянская академия»
ORCID: 0000-0002-0889-2328

Андреас Умланд

Центр европейской безопасности, Институт международных отношений, Прага
ORCID: 0000-0001-7916-4646

***Аннотация.** В статье рассматривается децентрализация Украины во время президентства Петра Порошенко в 2014–2019 годах, ее основные достижения и недостатки этого периода реформ. Перезагрузка украинского местного самоуправления после Евромайдана имеет внутреннее происхождение и, в то же время, она пользовалась значительной международной технической и консультативной поддержкой. В статье объясняются некоторые причины и последствия добровольного создания самодостаточных «объединенных территориальных громад» (ОТГ) и определяются ограничения функций центра и его (суб)региональных администраций после реформы.*

Основные обязанности новых органов местного самоуправления в ОТГ включают предоставление государственных услуг и содействие местному развитию. Большая часть соответствующего финансирования поступает из местных бюджетов, усиленных благодаря дополнительным прерогативам ОТГ по сбору налогов, а также от центра, который предоставляет ОТГ субсидии и трансферты, необходимые для создания новой социальной инфраструктуры и реализации местных проектов развития. В 2014–2019 годах реформа была направлена на передачу власти в основном с национального на муниципальный уровень.

Авторы доказывают, что такой способ нефедералистской децентрализации повышает устойчивость Украины относительно внешних угроз территориальному

¹³ Мы признательны Бенедикту Геррманну (Киев), Игорю Дунаеву (Харьков), Георгу Милбрадту (Дрезден) и Уильяму Томпсону (Париж) за содержательную критику и полезные дополнения к более раннему проекту этой статьи, а также трем анонимным рецензентам из Королевского института по международным делам «Chatham House» в Лондоне, который опубликовал изначальный английский вариант статьи. Мы также благодарны за обсуждения изменяющегося территориального устройства Украины с Кимитакой Мацузато (Токио), Андреасом фон Шуманом (Киев) и Тони Левитасом (Провиденс), а также многочисленными украинскими экспертами по децентрализации. Однако любые ошибки или неточности, которые все еще могут содержаться в статье, остаются ответственностью авторов. Работа Андреаса Умланда над этим текстом частично поддерживалась проектом «Адаптация регионального разнообразия в Украине (ARDU)» финансируемым Исследовательским советом Норвегии (программа «NORRUSS Plus»): blogg.hioa.no/ardu/category/about-the-project/.

единству и суверенитету. Он также приближает Украину к ЕС путем реализации принципов субсидиарности и местной демократии. Если реформа увенчается успехом, она станет полезным примером децентрализованной демократии за пределами ЕС, которая стала более устойчивой по отношению к внешним и внутренним вызовам. Децентрализация Украины может стать примером для постсоветских стран и некоторых государств-членов ЕС, которые стремятся обеспечить свою территориальную целостность и для этого передать власть скорее на местный, чем на региональный уровень.

Ключевые слова: децентрализация, территориальная реформа, объединение, субсидиарность, местное самоуправление, Украина

Введение

Демократизация часто ведет к децентрализации, поскольку появление политического плюрализма порождает общественные требования касательно перераспределения власти между центральным и субнациональным уровнями управления в пользу последнего (Grindle 2009). До Евромайдана 2013–14 годов, или Революции Достоинства, государственная власть в Украине была сконцентрирована в Киеве, который контролировал ресурсы и полномочия в масштабах страны (Tkachuk, Tkachuk & Hanushchak 2012). Тем не менее, органы государственной власти и местного самоуправления недостаточно хорошо справлялись с задачами предоставления административных и социальных услуг на местах. В стране сочетались централизм, слабое местное самоуправление и ощутимая территориальная разобщенность (Myerson & Mylovanov 2014).

Украина страдала и частично всё ещё страдает от значительных межрегиональных диспропорций касательно уровня и качества экономического развития и государственного управления разных областей. До Евромайдана можно было наблюдать лишь некоторые частные достижения в рамках старой системы — такие как более или менее адекватное функционирование самоуправления ряда крупных городов и частичная финансовая децентрализация. Тем не менее, огромный дисбаланс между властью центра и властью муниципалитетов оставался препятствием на пути создания устойчиво функционирующего постсоветского государства.

Только после Евромайдана началась подлинная передача власти с центрального на субнациональный — прежде всего муниципальный — уровень. В 2014–15 годах украинские реформаторы начали серию параллельных и глубоких изменений, направленных на совершенствование многоуровневого управления, поощрение субнационального демократизма и содействие местному экономическому развитию (VoxUkraine 2015; Werchan 2015; Shapovalova 2015; Lukerya & Halushka 2016; Sydoruk 2016; Jarábik & Yesmukhanova 2017; Levitas & Djikic 2017; Baller 2017; Hanuschtschak, Sydortschuk & Umland 2017; Dudley 2019; Romanova & Umland

2020). Их амбициозный и всеобъемлющий план децентрализации власти направлен на расширение возможностей именно *местного* (и в меньшей степени регионального или районного) самоуправления, а также на изменение административно-территориального устройства страны прежде всего с целью повышения уровня предоставления образовательных, медицинских, социальных, административных и других услуг разными госорганами и институтами самоуправления.

Украинская децентрализация частично опирается на зарубежные примеры — особенно на несколько схожие реформы в Польше в 1990-х годах (Levitas & Herczyński 2003; Levitas 2017). Она подкрепляется международной — преимущественно западной — технической поддержкой. Тем не менее, этот процесс является в значительной степени «внутренним продуктом» Украины, т.е. порожденной национальными, а не внешними импульсами реформой. Она основывается главным образом на уроках, извлеченных из предыдущих — часто неудачных — попыток Киева улучшить управление на субнациональном уровне до 2014 года (Martinez-Vazquez & Zeikate 2004; Romanova 2011). В этой статье изложены некоторые ключевые достижения и препятствия украинской децентрализации с 2014 года. В конце текста указывается на наличие ограниченного по времени «окна возможностей» для оперативного завершения первого этапа реформы. Также определены некоторые вызовы, связанные со вторым этапом децентрализации, который начался в январе 2019 года.

Главной проблемой для децентрализации в Украине за последние пять лет являлся разрыв между амбициозными намерениями реформаторов и ограниченным институциональным потенциалом, доступным для принятия и реализации политических решений в первоначально предложенные сроки 2014–17 годов (Rabinovych & Levitas 2017). После Евромайдана новое политическое руководство в Киеве продемонстрировало политическую волю и желание приступить к реальным реформам, несмотря на огромные внешние угрозы безопасности и связанные с ними внутренние вызовы территориальной целостности Украины. Однако продолжающееся сопротивление со стороны некоторых частей элиты, особенно в составе парламента (7-го и 8-го созывов), препятствовало, например, попытке включения новых положений децентрализации в Конституцию и тем самым созданию полностью обновленной административной структуры органов местного самоуправления областного и районного уровня, а также территориального устройства страны. Хотя реформа уже привела к существенным изменениям на местном уровне, она таким образом еще не достигла своей цели фундаментального перезапуска модуса функционирования украинского государства на базе полноценного раскрытия потенциала местного самоуправления и более эффективного многоуровневого госуправления.

Главным достижением децентрализации пока является начало территориальной консолидации муниципалитетов и сопутствующего расширения прав и возможностей местного самоуправления этих укрупненных громад (общин). В конце 2014 и начале 2015 года одновременно начались бюджетная децентрализация и объединение старых, часто небольших местных общин в более крупные,

самостоятельные и самодостаточные т.н. «объединенные территориальные громады» (ОТГ). Эти совершенно новые субъекты местного самоуправления Украины получили как значительные полномочия по сбору налогов, так и прямые трансферты из центрального государственного бюджета. По примеру стран Балтии и Скандинавии, ОТГ, например, получают 60% собранного подоходного налога с физических лиц.

Этот глубинный процесс создал предпосылки для возникновения качественно нового общественного соглашения между гражданами, проживающими в тех или иных ОТГ, местными органами власти и локальными бизнес-сообществами. Децентрализация, например, стимулирует местные советы к сохранению и расширению своей налоговой базы, т.е. к привлечению бизнеса и инвестиций (Bernard 2015). ОТГ также берут на себя дополнительную ответственность за предоставление публичных услуг и содействие развитию инфраструктуры.

Важной особенностью украинской децентрализации на сегодняшний день является то, что формирование ОТГ осуществляется на добровольной основе, что способствует развитию местной демократии. Хотя общины сами решают — по крайней мере, пока — объединяться или не объединяться в ОТГ, как только они приступают к официальному процессу объединения, они обязаны следовать процедурам, установленным центральным правительством. Областная государственная администрация готовит и облсовет утверждает «перспективный план» формирования ОТГ в своем регионе. Затем этот перспективный план утверждается Кабинетом Министров. Предлагаемые ОТГ должны соответствовать определенным критериям для того, чтобы быть признанными правительством как «спроможні» (т.е. самодостаточные и способные к самоуправлению). После этого происходит объединение общин, в результате назначенных Центральной избирательной комиссией выборов избираются новые органы самоуправления, и после этого ОТГ получают дополнительные средства и полномочия, на которые они имеют право согласно действующему законодательству.

Благодаря демократическому подходу к планированию и созданию ОТГ, с 2015 года многие украинцы приобрели ценный опыт в организации результативных коллективных действий в правовом поле. Они становятся участниками обсуждений вопросов местного самоуправления и берут на себя ответственность за совместное принятие решений. После создания новых ОТГ проводятся выборы в новые органы местного самоуправления с расширенными полномочиями, отвечающие за развитие инфраструктуры и распределение государственных средств, а также за выполнение многих регулирующих функций, ранее выполнявшихся областными и районными администрациями и советами.

За последние пять лет стремительное объединение общин изменило Украину коренным образом. К сентябрю 2019 года по всей стране было создано 951 новых ОТГ, где проживает примерно треть (29,1%) населения Украины. С мая 2018 года к добровольному объединению также были подключены густонаселенные «города областного значения», которые уже раньше имели относительно широкие права. Новые ОТГ отличаются между собой по численности населения: число жителей колеблется от 1000 до 373 000, а в среднем составляет чуть более 10 000 человек.

Некоторые ОТГ охватывают территории настолько большие, что даже дублируют границы районов. Благодаря своим расширенным полномочиям по сбору налогов и прямым бюджетным отношениям с центром, ОТГ теперь в состоянии взять на себя ответственность за предоставление целого ряда публичных услуг, которые ранее были централизованно управляемы районными государственными администрациями.

Второй этап децентрализации, объявленный в январе 2019 года, предусматривает радикальное сокращение числа районов за счет объединения и создания новых административно-территориальных единиц и на этом субрегиональном уровне. Киев также планирует предоставить право областным и районным советам (т.е. уже существующим органам самоуправления) создавать свои исполнительные комитеты и для этого намеревается официально закрепить такой новый порядок в Конституции. Однако в первой половине 2019 года прогресс в достижении этих целей был незначительным, поскольку политические и государственные деятели были заняты проведением очередных президентских и внеочередных парламентских выборов.

Тем не менее, перспективы продолжения реформы местного самоуправления выглядят в целом положительно. Маловероятно, что эта уже далеко зашедшая глубокая трансформация постсоветского украинского госуправления может быть остановлена или обращена вспять. Преемственность в этом процессе представляется сегодня наиболее вероятным сценарием на ближайшие четыре-пять лет.

Почему и как объединяются местные общины

Украина — унитарное государство с тремя уровнями административно-территориального деления. На региональном уровне есть 24 области, Автономная Республика Крым и два города с особым статусом — Киев и Севастополь. Эти регионы делятся на 490 районов. До начала реформы децентрализации на местном уровне насчитывалось около 10 900 муниципалитетов, т.е. общин городов, поселков, сел и т.д.

Избиратели в Украине напрямую избирают областные, районные и местные советы. Однако, в настоящее время областные и районные советы не имеют конституционного права создавать свои исполнительные комитеты. Они делегируют выполнение своих решений областным и районным госадминистрациям, главы которых назначаются Президентом. Эта институциональная структура ощутимо ограничивает самоуправление областей и районов. Напротив, муниципалитеты имеют конституционное право создавать свои собственные исполнительные органы. Однако, за исключением крупных городов, до недавнего времени, базовые единицы самоуправления Украины часто были слишком малы и бедны, чтобы самостоятельно обеспечивать предоставление публичных услуг жителям на надлежащем уровне, и таким образом были зависимы от помощи вышестоящих органов, находящихся под контролем центра.

После Евромайдана правительство первоначально стремилось провести одновременную реформу самоуправления, как на областном и районном, так и на местном уровнях. Помимо содействия объединению территориальных общин и

предоставления новым ОТГ дополнительных полномочий по сбору налогов и принятию решений, идея заключалась в том, чтобы одновременно позволить областным и районным советам создавать свои собственные исполнительные комитеты. Однако до сих пор парламенту удавалось утвердить законодательство только о муниципальном самоуправлении, территориальной консолидации и добровольном объединении общин в ОТГ. Расширение возможностей самоуправления на областном и районном уровне, как это первоначально предусматривалось реформаторами, еще не произошло.

В апреле 2014 года Кабинет министров принял «Концепцию реформирования местного самоуправления и территориальной организации государственной власти Украины» (Concept of the Reform of Local Self-Government and Territorial Organization of Government in Ukraine 2014). Этот основополагающий документ представил повестку реформы децентрализации, которая предполагала расширение возможностей местного самоуправления, повышение потенциала государства в области предоставления государственных услуг и коренное изменение административной структуры и территориального деления страны.

Беспрецедентный объем международной технической и финансовой помощи способствовал и продолжает способствовать осуществлению украинской децентрализации (European Commission 2014). Многосторонняя донорская инициатива «U-LEAD with Europe» играет, пожалуй, ключевую роль в поддержке этой реформы, со своим «Домом децентрализации» в Киеве, региональными бюро в 24 областях и обширными, в основном предоставленными ЕС финансовыми средствами (около 100 млн. евро) (Decentralization 2019a).

Страны, которые особенно поддерживают децентрализацию Украины, включают Германию, Швецию, Канаду, Польшу и Швейцарию. Соединенные Штаты запустили два собственных многомиллионных проекта в поддержку децентрализации под аббревиатурами «PULSE» (Политика для местного самоуправления Украины) и «DOBRE» (Децентрализация, обеспечивающая лучшие результаты и эффективность). Программа восстановления и миростроительства в Украине, осуществляемая Программой развития Организации объединенных наций (ПРООН), также уделяет особое внимание децентрализации. В общей сложности западные доноры выделили на сегодняшний день более 250 миллионов евро на украинскую децентрализацию и связанные с ней реформы (Decentralization 2019b).

С 2017 года Украина получает дополнительную помощь в виде специализированного консультирования по вопросам децентрализации от Германии, которая предоставляется через посланника G7, профессора Георга Милбрата, бывшего министр-президента Саксонии. Украина также пользуется юридической экспертизой законопроектов по децентрализации, предоставляемой разными программами Совета Европы, в том числе в рамках проекта «Децентрализация и реформа местного самоуправления в Украине».

В отличие от опыта предыдущих реформ, нынешний процесс децентрализации выигрывает от исключительно тесной координации между международными партнерами. Происходит тесное сотрудничество между иностранными партнерами и

Министерством регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства (с сентября 2019 г. — Министерство развития общин и территорий) Украины — государственным органом, ответственным за проведение реформы. Сотрудничество было институционализировано через Совет доноров по реформе децентрализации в Украине, который включает в себя тематические рабочие группы и проводит оценку результатов. Сопредседателями Совета доноров до 2019 года были тогдашний вице-премьер Геннадий Зубко (одновременно занимавший пост министра регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства), а также представитель международных доноров.

Некоторые из наиболее важных первых инициатив в области децентрализации касались территориальной реорганизации и перераспределения финансов страны. С 2015 года парламент принял несколько законов, регулирующих добровольное объединение общин в ОТГ. Новые укрупнённые ОТГ в настоящее время почти полностью самостоятельно отвечают за местное развитие и предоставление основных публичных услуг. Согласно упомянутой Концепции реформы местного самоуправления и территориальной организации государственной власти Украины, около 10 900 (в основном очень малых) местных общин страны должны были быть объединены в примерно 1200 ОТГ. Однако, в конце 2018 года тогдашний премьер-министр Владимир Гройсман уже упомянул о другом финальном количестве ОТГ — от 1600 до 1800 таких единиц.

Используя действующую до настоящего время добровольную процедуру, жители соседствующих общин сами начинают и направляют процесс объединения. Центральное правительство предоставляет официальные рекомендации по созданию самодостаточных ОТГ, способных предоставлять основные услуги в областях здравоохранения, школьного образования и т.д. Одновременно задействованы центральная и региональная бюрократия. Обладминистрации разрабатывают «перспективные планы» по формированию объединенных общин для каждого региона в соответствии с критериями, установленными центральным правительством. Областные советы одобряют планы, которые, в свою очередь, необходимо одобрить еще и центральным правительством.

Органы местного самоуправления, иницирующие добровольное объединение, могут консультироваться касательно своих перспективных планов формирования ОТГ, но не обязаны это делать. После того, как они подготовили проекты решений местных советов об объединении друг с другом, они официально информируют соответствующую областную государственную администрацию о своих намерениях. Это делается для того, чтобы получить их согласие и подтверждение того, что соответствующий проект решения не нарушает Конституцию и законы Украины. Как только согласие получено, местные инициаторы завершают объединение общин, и соответствующая областная государственная администрация просит Центральную избирательную комиссию объявить первые выборы в новосозданной ОТГ.

Таким образом, первые местные выборы в совет ОТГ знаменуют собой заключительный этап добровольного объединения общин в новую укрупненную громаду. К сентябрю 2019 года 848 ОТГ провели свои первые выборы, к 35 «городам

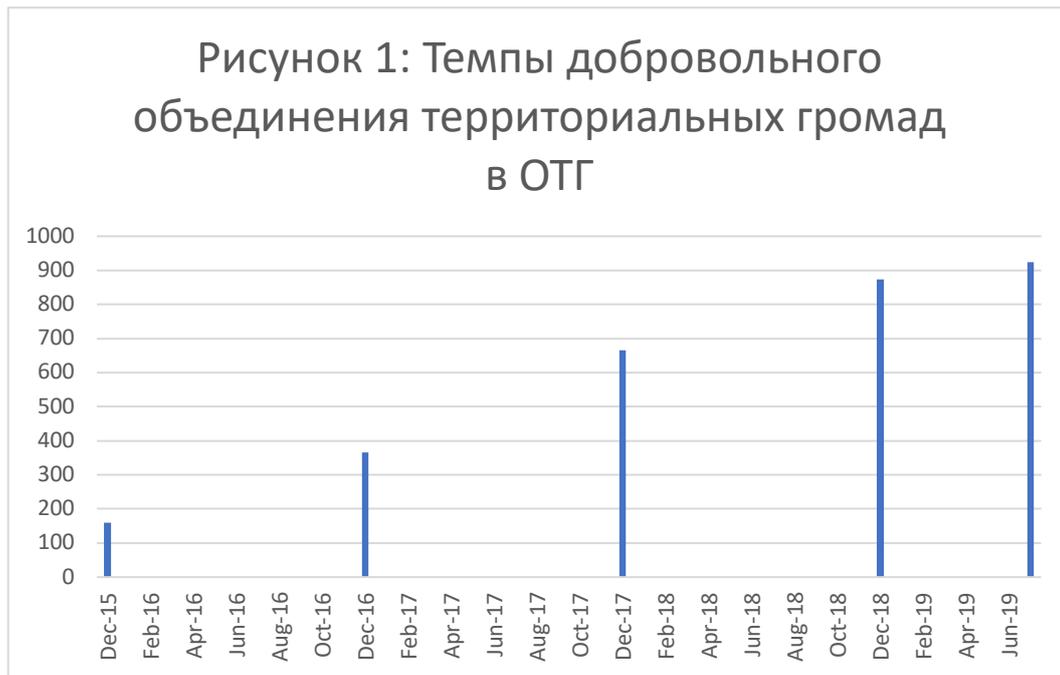
областного значения» присоединились соседние территориальные общины, а еще 69 ОТГ ожидали постановления Центральной избирательной комиссии, позволяющего им провести свои первые местные выборы.

Если в 2015-2019 годах объединение общин в ОТГ было инициировано добровольно местными советами, то в 2020 году правительство намерено перейти к административным стимулам объединения тех территориальных громад, которые еще не включились в (ранее добровольную) процедуру формирования ОТГ. Это необходимо для ускорения процесса создания ОТГ в масштабах всей страны до проведения очередных общенациональных местных выборов, запланированных на октябрь 2020 года.

Бюджетная децентрализация началась в конце 2014 года, когда парламент внес поправки в Бюджетный и Налоговый кодексы. Эти изменения обеспечили новым ОТГ бюджетные льготы, аналогичные тем, что уже до того предоставлялись «городам областного значения», которые ранее были единственными муниципальными образованиями, имеющими полноценное самоуправление. В настоящее время ОТГ имеют право на прямые межбюджетные отношения с центральным правительством и на значительную часть местных налоговых поступлений (включая 60% подоходного налога с физлиц).

Кроме того, ОТГ получают субсидии от центрального правительства, в том числе, до 2020 года включительно — средства на создание своей новой институциональной и социальной инфраструктуры. Для устранения диспропорций в местном развитии между общинами также выделяются специальные дотации. Финансовые возможности ОТГ укрепляются за счет субвенций на здравоохранение (до июля 2018 года) и образование. Это позволяет ОТГ брать на себя большую ответственность за предоставление публичных услуг. Например, ОТГ отвечают за управление начальным и средним образованием на своих территориях. Это контрастирует с ситуацией в общинах, которые еще не объединились: там самоуправление остается слабым, местная бюрократия по-прежнему зависит от глав госадминистраций на областном и районном уровнях.

Формирование ОТГ в Украине происходило относительно быстро по сравнению с аналогичными реформами в других европейских государствах. В 2015 году были созданы первые 159 ОТГ, в следующем году их число выросло до 366, к концу 2017 года — до 665, а к концу 2018 года — до 874. По состоянию на июль 2019 года насчитывалось уже 924 ОТГ (см. рисунок 1).



В процессе объединения участвуют как сельские, так и городские муниципалитеты. В среднем каждая ОТГ объединяет 4,6 небольших общины и насчитывает 10 758 жителя. Однако распределение ОТГ по регионам неравномерно: некоторые области уже в значительной степени охвачены ОТГ, в то время как в других объединение едва началось. Примечательно, что сторонники добровольного объединения есть по всей стране, и их распространение не следует каким-либо языковым или иным культурным шаблонам. Житомирская и Черниговская области на севере, Запорожская и Днепропетровская области на востоке и Хмельницкая область на западе заняли лидерские позиции в процессе формирования ОТГ.

Бюджетная децентрализация

После поправок к Бюджетному и Налоговому кодексам в конце 2014 года фискальная децентрализация быстро продвинулась вперед. Доля местных бюджетов в государственном бюджете выросла с 42% в 2014 году до почти 50% в 2018 году, т.е. аналогично уровню во многих государствах-членах ЕС. Если в 2014 году общий объем поступлений в местные бюджеты составил 68,6 млрд. грн. (тогда примерно 4,2 млрд. долл. США), то к 2018 году этот показатель вырос более чем до 200 млрд. грн. (тогда примерно 7,2 млрд. долл. США) — рост, который даже с учетом одновременной девальвации и инфляции гривны, был впечатляющим. Доля местных налогов и сборов в доходах муниципальных бюджетов увеличилась с 0,7% в 2014 году до 26,1% в 2018 году.

Новые ОТГ все больше зависят от местных доходов и в меньшей степени от финансовых ресурсов, предоставляемых центром. Рост доходов ОТГ сопровождается увеличением доли расходов на предоставление публичных услуг в ОТГ, что, в свою очередь, отягощает бюджеты ОТГ. В то же время центральное правительство продолжает оказывать прямую финансовую поддержку ОТГ и инвестировать в

проекты местного и регионального развития, на со-финансирование которых могут претендовать ОТГ.

В декабре 2018 года Национальный институт стратегических исследований, государственный аналитический центр в Киеве, подвел промежуточные итоги:

«Через местные бюджеты перераспределяется почти 15 процентов ВВП Украины. В 2018 году доля доходов местных бюджетов составила (в сумме) 7,1% ВВП (в 2014 году — 5,1%), доходы местных бюджетов выросли с 68,6 млрд. грн. в 2015 году до 189,4 млрд. грн. [в 2018 году]. Доля местных бюджетов (включая трансферты из центра) в общем бюджете Украины выросла с 45,6% в 2015 году до 51,5% в 2018 году. [...] Размер финансирования развития территорий из государственного бюджета вырос с 0,5 млрд. грн. в 2014 году до 19,3 млрд. грн. в 2018 году. По сравнению с 2014 годом государственная поддержка развития территориальных общин и совершенствования их инфраструктуры выросла в 39 раз. Размер государственных субсидий на формирование административных структур ОТГ составил в 2018 году 1,9 млрд. грн., а на 2019 год размер таких субсидий запланирован на уровне 2,1 млрд. грн.» (Zhalilo et al. 2019).

В 2019 г. в Украине реализовывается 79 программ господдержки развития территорий, на которые предусмотрено более 84 млрд грн., тогда как в 2018 году объем такой поддержки составлял более 66 млрд грн.

Опросы общественного мнения показывают улучшение отношения общественности к реформам, в частности к децентрализации, в том числе – к бюджетной. Показательным является сравнительный анализ тематических социологических опросов, которые были презентованы в Офисе Совета Европы в Украине 4 марта 2019 г. В ходе опроса 2015 года 19% респондентов заявили, что децентрализация привела к позитивным изменениям в их населенных пунктах. В 2018 году эта доля выросла до 39,5%; в том же году 22% респондентов заявили, что слышали о позитивных изменениях в других населенных пунктах и ожидают аналогичных улучшений там, где они проживают. Согласно данным того же опроса 2018 года, 49% жителей Украины отметили, что считают децентрализацию реформой, которая способствует региональному и местному развитию — развитию общин (Офіс Ради Європи в Україні 2019).

Местная демократия

Добровольное объединение территориальных громад способствовало развитию местной демократии. Инициирование, подготовка и процесс самостоятельного слияния общин повысили политическую и гражданскую активности на низовом уровне. Последующее создание органов местного самоуправления ОТГ с расширенными полномочиями имеет столь же благоприятные последствия.

В состав органов самоуправления ОТГ входят: (а) глава ОТГ, которого избирают на прямых выборах; (б) избираемый на прямых выборах местный совет с собственным исполнительным комитетом; (в) старосты, которые являются представителями жителей сел и поселков за пределами административного центра ОТГ (по состоянию

на сентябрь 2019 года в Украине насчитывается уже 3207 старост в ОТГ). Таким образом, институциональная структура ОТГ направлена на обеспечение представительства жителей каждой из тех (часто маленьких и слабых) общин, которые объединились в ОТГ.

Более полномочные и финансово обеспеченные органы местного самоуправления в ОТГ, как правило, лучше способны предоставлять социальные услуги на надлежащем уровне, а также способствовать местному развитию, чем старые структуры. Новые органы местного самоуправления в ОТГ являются более прозрачными и открытыми для консультаций и участия общественности. К примеру, местные советы ОТГ часто проводят консультации с гражданскими советами («громадськими радами»). Программа «бюджет участия» позволяет жителям обращаться за бюджетными ресурсами ОТГ в поддержку иницируемых ими проектов местного развития.

Реформы способствуют вовлечению граждан в процессы принятия политических решений и реализации тех или иных проектов на местном уровне. Граждане могут принимать активное участие в обсуждениях, касающихся вектора развития ОТГ. В ходе инициирования и осуществления различных шагов по реформированию ОТГ часто возникают жаркие дискуссии — в основном между политическими, административными и экономическими заинтересованными сторонами, с одной стороны, и представителями общественности, с другой. Благодаря таким спорам граждане приобретают опыт в формулировании своих интересов и использовании своего представительства в органах самоуправления ОТГ.

Секторальная децентрализация

Параллельные реформы в некоторых других областях государственного управления и предоставления услуг осуществляются под названием «секторальной децентрализации», в том числе в сфере образования и предоставления административных услуг. ОТГ, например, разрешено создавать образовательные округа, которые состоят из опорных школ, где сосредоточены основные финансовые ресурсы и где внедряются лучшие из имеющихся практики преподавания и обучения. У опорных школ есть филиалы на местах. По состоянию на сентябрь 2019 года ОТГ отвечали за управление 369 из 838 опорных школ в стране и за 588 из их 1332 филиалов. По состоянию на сентябрь 2019 года ОТГ и «города областного значения» в настоящее время самостоятельно отвечали за управление 45,5% всех школ, в то время как 54,5% школ по-прежнему находились в управлении районных госадминистраций и районных советов.

ОТГ могут также взять на себя ответственность за предоставление публичных услуг в Центрах предоставления административных услуг и их подразделений, которые действуют на удаленных территориях. По состоянию на сентябрь 2019 года 168 из 796 Центров предоставления административных услуг Украины находились в управлении ОТГ. В таких случаях административные сборы за регистрацию рождений, браков, разводов, проживания и т.д. поступают в бюджеты ОТГ, а не в бюджеты

районов. С помощью новых мобильных отделений Центров предоставления административных услуг соответствующий сервис приближается к жителям удаленных территорий ОТГ. Инновации в сфере административных услуг часто ведут к межмуниципальному сотрудничеству в предоставлении новых видов сервиса жителям более чем одной ОТГ.

Прогресс с объединением на сегодняшний день

По состоянию на сентябрь 2019 года 4389 или 40% старых малых местных общин, охватывающих 41% территории Украины, были объединены в ОТГ. В настоящее время в ОТГ проживает почти треть населения (29,1%). Еще примерно 42% проживают в «городах областного значения», которые в основном уже имеют устойчивое местное самоуправление и до недавнего времени не участвовали в объединении. Остальная часть населения по-прежнему проживает в общинах, которые все еще страдают от слабого местного самоуправления и в основном управляются районными госадминистрациями. Центральное правительство еще не смогло передать этим общинам полномочия, обязанности и финансирование, связанное с реформой децентрализации.

Существует несколько причин, по которым некоторые общины до сих пор не подключились к процессу добровольного объединения. Во-первых, многие не объединившиеся общины по-прежнему не могут или не желают вести переговоры о создании ОТГ в таком формате, какой отвечает установленным в центре критериям для их классификации как «самодостаточных». Они не стремятся брать на себя дополнительные обязанности по управлению социальной инфраструктурой, несмотря на обещание получения потенциальных финансовых выгод от объединения. Кроме того, местные общины, которые уже имеют прибыльные предприятия на своей территории и которые собирают с них налоги в свои бюджеты, часто менее заинтересованы в объединении с более бедными общинами. В то же время иногда небольшие местные общины боятся объединяться с более крупными, опасаясь, что их интересы будут недостаточно представлены в ОТГ.

Во-вторых, некоторые областные и районные советы и государственные администрации не спешат делиться ресурсами и функциями с ОТГ. Иногда они осуществляют административное влияние или даже давление на общины с целью предотвращения или отсрочки формирования ОТГ. Например, только в начале 2019 года после долгих проволочек Закарпатская облгосадминистрация разрешила сформировать ОТГ на своей территории и лишь в сентябре 2019 г. был утвержден перспективный план ОТГ этой области.

Руководство и персонал некоторых государственных администраций и советов также не поддерживает реформу, так как опасается потерять свои рабочие места в результате объединения общин и сопутствующей передачи ОТГ тех средств и функций, которыми раньше, например, распоряжались районные власти. С другой стороны, ряд должностных лиц тех госорганов, которые находятся в процессе потери полномочий или уже предусмотрены для ликвидации, баллотируются на выборах или

стремятся устроиться на административную работу в новых ОТГ. Эти случаи дают надежду на то, что многие областные и районные чиновники со временем перестанут сопротивляться децентрализации и найдут свое место в новой структуре органов местного самоуправления.

На этом фоне, уже идущую переподготовку кадров необходимо продолжать, особенно для повторного найма персонала из районных госадминистраций, которые планируют упразднить уже в скором времени. Должностные лица из «старой» системы должны получать возможность и квалификацию для последующей работы не только в ОТГ, но и в обновленных территориальных подразделениях исполнительной власти в областях или же в новых укрупненных районах, которые, как ожидается, должны появиться на втором этапе реформы децентрализации (см. Раздел 5).

Третьим фактором, замедляющим процесс объединения местных общин, является отсутствие координации между министерствами и ведомствами в центре. Их противоречивые сигналы могут мешать местным общинам делать предварительные расчеты затрат и выгод, связанных с созданием ОТГ. Министерство регионального развития, переименованное и переформатированное в сентябре 2019 г. в Министерство развития общин и территорий, является ведущим учреждением по вопросам децентрализации. Однако, оно не отвечает за некоторые секторальные реформы, которые разрабатываются и осуществляются на региональном уровне другими профильными министерствами, такими как министерство образования, министерство здравоохранения и др.

Многочисленные реформы, которые одновременно происходят в Украине с 2014 года, не всегда хорошо скоординированы между собой и иногда в чём-то даже противоречат друг другу. Например, реформа здравоохранения, которая направлена на расширение прав пациентов и врачей на местах, предусматривает определенную централизацию финансирования и контроля медицинских учреждений. Кроме того, по состоянию на середину 2019 года неизвестен окончательный дизайн новых госпитальных округов по всей стране.

Несмотря на эти и другие проблемы, бюджетная децентрализация Украины и объединение местных общин в значительной степени способствуют политическому сплочению территории страны, а также развитию местной демократии. Эти позитивные изменения пока, однако, являются незаконченными и неполными. По состоянию на середину 2019 года их завершение стало насущной проблемой в свете предпочтительности завершения объединения территориальных общин до проведения очередных общенациональных местных выборов, намеченных на октябрь 2020 года.

Инструменты поддержки местного развития

В целях сокращения региональных диспропорций, правительство и парламент также сменили институциональные и финансовые рамки использования субсидий для поддержки местного развития. В 2014 году парламент утвердил Государственную стратегию регионального развития на период до 2020 года (ГСРР—2020), а в 2015

году — принял закон «Об основных принципах государственной региональной политики». ГСРР—2020 направлена на обеспечение территориальной целостности государства через содействие устойчивому экономическому развитию, повышение конкурентоспособности громад и стимулирование межрегионального сотрудничества. Одной из ключевых особенностей ГСРР-2020 является то, что в ней применяются стандарты и методы планирования и бюджетирования, как в ЕС.

В частности, ГСРР—2020 направлена на улучшение многоуровневой координации экономического развития. Она устанавливает горизонтальные механизмы координации для госорганов, участвующих в принятии решений о государственных инвестициях, а также предусматривает вертикальную координацию между центральными и местными органами власти и местного самоуправления, участвующими в разработке и поддержке проектов регионального и местного развития. Горизонтальной координацией занимается Министерство регионального развития (с сентября 2019 г. — Министерство развития общин и территорий), которое отвечает за подключение к реформе других органов исполнительной власти. Вертикальная координация предполагает обеспечение того, чтобы каждая стратегия регионального развития формулировалась в соответствии с приоритетами, установленными в ГСРР-2020, и чтобы каждый план развития местной инфраструктуры соответствовал стратегическим целям соответствующей области. В каждой области Министерством регионального развития (с сентября 2019 г., как уже было сказано, — Министерством развития общин и территорий) в сотрудничестве с международными донорами были созданы Центры развития местного самоуправления. Эти новые субъекты помогают муниципальным органам разрабатывать планы развития в институциональных рамках ГСРР—2020.

Помимо субсидий на создание институциональной и социальной инфраструктуры ОТГ, выплачиваемых до 2020 года включительно, центральное правительство изменило роль ранее созданного Государственного фонда регионального развития (ГФРР). В целях поддержки среднесрочных проектов регионального развития, согласованных с ГСРР—2020, а также сведения к минимуму кумовства и коррупции при отборе проектов, государственный бюджет должен ежегодно выделять на ГФРР не менее 1% своих доходов, при этом ГФРР осуществляет софинансирование проектов на конкурсной основе. Механизм расходования денег ГФРР является более прозрачным, чем до 2014 года. Каждый год ГФРР распределяет финансирование, рассчитанное по утвержденной формуле, между различными регионами для поддержки их проектов.

Правила ГФРР требуют, чтобы соответствующие проекты были согласованы как со стратегией развития соответствующего региона, так и с целями ГСРР-2020. Не только регионы, но и ОТГ имеют право обращаться в ГФРР за финансированием: им разрешается разрабатывать проекты самостоятельно. С февраля 2018 года ОТГ также имеют право безвозмездно получать в коммунальную собственность ранее принадлежавшие государству сельскохозяйственные земли на своей территории. По состоянию на сентябрь 2019 года, 646 ОТГ уже получили 1450,8 га сельскохозяйственных земель в коммунальную собственность.

Однако недостатком финансовой поддержки регионального и местного развития является то, что она часто используется для решения насущных проблем, а не для повышения способности ОТГ генерировать устойчивые налоговые поступления. Кроме того, распределение средств ГФРР на местах до сих пор не является полностью прозрачным, конкурентным или рациональным. В 2019 году Министерство регионального развития указало, что некоторые региональные власти получали финансирование на проекты, не соответствующие их региональным стратегиям развития. Кроме того, 63% проектов, поддерживаемых ГФРР, предназначены для единичных ОТГ, тогда как проектов межмуниципального или межрегионального сотрудничества всё ещё мало. Это препятствует объединению ресурсов разных ОТГ и не позволяет органам местного самоуправления в полной мере использовать свои новые полномочия.

В начале 2019 года Министерство регионального развития заявило, что намерено усовершенствовать нормативно-правовую базу регионального развития, разработав новую государственную стратегию регионального развития до 2027 года (ГСРР—2027). Её целями остаются пространственное развитие, конкурентоспособность и эффективное управление региональным развитием. По состоянию на сентябрь 2019 года Министерство ожидало, что к концу 2019 года все области утвердят свои стратегии регионального развития на 2021–27 годы, а большинство областей разработают планы действий по их реализации. Одним из ключевых отличий упомянутых документов от документов предыдущего планового периода станет возможность получать финансовую поддержку на реализацию проектов только при условии их соответствия стратегиям регионального развития, которые, в свою очередь, будут «вписываться» в рамку ГСРР—2027.

Кроме того, ожидается, что в этот раз регионы действительно получат возможность формировать свои стратегии развития без указки из центра, но с учетом трех магистральных целей ГСРР-2027. Вопрос заключается в том, насколько хорошо они справятся с такой задачей. На кону — шансы разрешить пока непреодоленную задачу усиливающихся диспропорций регионального развития в Украине. Постепенное уменьшение межрегиональных диспропорций продолжает оставаться одной из наиболее насущных задач в Украине и на сегодня (Греуяк 2019). Ожидается, что действенным стимулом к разрешению этой задачи может стать более эффективная согласованность приоритетов региональных стратегий развития и государственной стратегии регионального развития, как на этапе их утверждения, так и на этапе реализации.

Следующие шаги и задачи на будущее

В начале 2019 года центральное правительство в Киеве объявило о начале второго этапа децентрализации. Новый план действий направлен на завершение программы реформ в 2019–21 годах. Однако, старт практической реализации второго этапа реформ было осложнен политическим календарем 2019 года, в ходе которого состоялись три тура общенационального голосования на президентских и

парламентских выборах, а также последующая ротация кадров в законодательной, исполнительной и судебной ветвях власти.

Одной из главных задач нового этапа является повышение темпов формирования и расширения ОТГ, с тем чтобы — в идеальном случае, полностью — завершить этот процесс до очередных общенациональных местных выборов осенью 2020 года. Ключом к достижению этой цели является ускоренное утверждение таких «перспективных планов» ОТГ в областях, которые позволят не только увеличить скорость формирования ОТГ, но и обеспечить подлинное местное самоуправление в масштабах страны. 25 сентября 2019 года новое правительство утвердило проект изменений к соответствующему закону, который позволит Кабинету Министров утверждать «перспективные планы» без обязательного участия областных советов. К данному моменту лишь 87,6% территории Украины охвачено перспективными планами формирования ОТГ в областях. Очевидно, что будет непросто объединить за оставшееся время до очередных местных выборов, намеченных на октябрь 2020 года, оставшиеся необъединённые общины, количество которых соответствует примерно двум третям от их первоначального числа. Ориентировочно к середине 2020 года существующие на сентябрь 2019 года 6 572 маленьких общин должны будут принять то или иное участие в формировании ОТГ: объединиться в новые ОТГ или присоединиться к уже сформированным ОТГ. К сентябрю 2019 года было создано, как уже было сказано, 951 ОТГ из запланированных 1200 (согласно упомянутой выше Концепции реформы местного самоуправления и территориальной организации правительства Украины 2014 года) или же из 1 600–1 800 (согласно упомянутым объявлением тогдашнего премьер-министра Владимира Гройсмана в конце 2018 года).

Это означает, что в течение одного года должно быть создано от 250 до 850 новых ОТГ. Такая цель представляется чрезмерно амбициозной. Более вероятно, что к уже существующим ОТГ будут присоединяться соседние небольшие общины. Более того, как уже было намечено, ускорение процесса создания ОТГ должно будет осуществляться во многих случаях уже не добровольно, а административно. Учитывая большое число общин, которые еще предстоит объединить, нельзя исключать ощутимое сопротивление этому процессу на местах. Более того, есть опасность «подмены целей». Быстрое достижение искомого количества ОТГ может стать первоочередной задачей, которая заменит цель формирования ОТГ, органы местного самоуправления которых способны предоставлять жителям качественные публичные услуги и действительно стимулировать местное развитие.

В течение 2019 года украинское правительство намекало, что может провести комплексную оценку эффективности работы ОТГ, чтобы подкорректировать их окончательный формат. Можно предположить, что такая оценка будет включать в себя проверку финансовой устойчивости ОТГ (включая долю местных налогов в бюджетах ОТГ), а также проверку их успешности касательно местного экономического развития и предоставления публичных услуг. Результаты такой проверки необходимо использовать для уточнения критериев формирования успешных ОТГ в дальнейшем,

а не только лишь для подтверждения «огрехов» процесса формирования ОТГ на добровольной основе.

Второй этап децентрализации также включает в себя фундаментальное изменение административно-территориального деления Украины на уровне районов. Формирование ОТГ переложило значительную степень ответственности со старого районного на новый муниципальный уровень. Согласно действующей Конституции Украины, районные советы, избираемые на прямых выборах, несут ответственность за представление общих интересов жителей населенных пунктов района. Однако объединение на местном уровне часто приводит к созданию относительно крупных и мощных ОТГ, которые не нуждаются в административной поддержке со стороны сегодняшних районных советов и районных госадминистраций. Таким образом, большинство районов уже передали обширные обязанности и финансовые ресурсы ОТГ.

В парламенте еще с февраля 2018 года был зарегистрирован законопроект, который предлагает правовую основу для реформирования районов согласно критериям, которые применяются в ЕС. Этот законопроект предполагает преобразование существующих 490 районов в 100 новых укрупнённых районов, каждый с населением около 150 000 человек. Однако функции этих новых районных администраций и советов на расширенной территориальной основе еще не определены окончательно. Очевидно, что запланированное радикальное снижение количества районов необходимо проводить синхронно со сменой полномочий более крупных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Укрупнение районов будет с самого начала носить административный, а не добровольный характер. В то же время в течение 2019 года в Киеве и областях продолжаются дискуссии как касательно предполагаемого количества объединённых районов, так и касательно полномочий новых районных властей. Инклюзивный формат текущего обсуждения соответствует одновременности двух взаимосвязанных процессов перезапуска структуры украинского государства – завершению формирования ОТГ и подготовки реформирования районов. Оба процесса ключевым образом повлияют на предоставление публичных услуг на местах. Таким образом, необходим учет мнений и потребностей, как рядовых украинцев, так и местных и центральных элит касательно суммарных последствий этих изменений.

Актуальной и острой темой также остается конституционная реформа в части децентрализации. Речь, в частности, идет о введении нового института префектов, которые должны заменить главы областных и районных госадминистраций, а также о праве областных и районных советов формировать свои исполнительные комитеты. Как известно, в августе 2015 года проект соответствующих — проваленных тогда — конституционных изменений был «привязан» к неудачной попытке имплементировать определенное требование, связанное с Минскими соглашениями 2014–2015 гг. Теперь новоизбранному парламенту и новоизбранному президенту предстоит решить эту фундаментальную задачу в рамках децентрализации — привести Конституцию Украины в соответствие с новыми реалиями политической жизни страны.

В этой связи, одним из наиболее сложных вызовов нового этапа децентрализации будет вопрос, каким образом будет осуществляться государственный надзор за конституционностью и законностью решений новых органов местного самоуправления в Украине. В ходе реформы децентрализации они получают расширенные полномочия, которые могут использоваться не только во благо страны, но и в иных целях. Например, социологические опросы, которые мы уже приводили выше, демонстрируют запрос граждан на привлечение к ответственности органов местного самоуправления, которые ущемляют права жителей ОТГ. Парламент предыдущего созыва не справился с задачей создать соответствующую правовую рамку, которая бы обеспечивала как действенное местное самоуправление, так и интересы центра. Решение вопроса, какими инструментами именно осуществить правовой надзор за решениями местного самоуправления должно занять приоритетное место в повестке дня новой власти.

Выводы: значение децентрализации для Украины и за ее пределами

Несмотря на разного рода конфликты и трения в первые годы осуществления реформы, децентрализация, внедряемая с 2015 года, значительно улучшила систему управления в Украине. Сельские и городские ресурсы украинской провинции объединяются в рамках более устойчивых ОТГ. Параллельное осуществление секторальных реформ позволяет повысить качество предоставляемых публичных услуг жителям новых ОТГ. Также децентрализация способствует развитию местной демократии.

Однако скорость и масштабы формирования ОТГ оказались недостаточными для выполнения первоначальных планов реформаторов. Новый этап децентрализации, объявленный в январе 2019 года, ставит дополнительные цели радикального сокращения числа районов и формирования исполкомов районных и областных советов. Реформирование административно-территориальной структуры Украины имеет жизненно важное значение для обеспечения надлежащего управления и сплоченности государства, особенно когда его территориальная целостность продолжает проверяться на прочность извне. Эту амбициозную повестку дня будет непросто реализовать, особенно если она должна будет завершиться до проведения местных выборов в октябре 2020 года.

Некоторые из проблем, возникших в ходе предыдущих попыток децентрализации, прослеживаются и после революции Евромайдана (Matsuzato 2000). Результаты реформ по-прежнему определяются приоритетами политиков в центре, хотя низовые инициативы также стали играть важную роль. Как и прежде, прогрессу реформы, в первую очередь, препятствует сопротивление изменениям со стороны укоренившихся региональных элит и кланов. Однако ключевое различие между предыдущими попытками осуществить территориальную перестройку и нынешним процессом децентрализации заключается в том, что центральное правительство уделяет повышенное внимание улучшению качества и доступности публичных услуг, а не просто изменению политических отношений между центром и периферией.

Дебаты о децентрализации в первые годы существования посткоммунистической Украины основывались на том понимании «европеизации», которое получило распространение после Второй мировой войны (Wolczuk 2002). Элиты же после Евромайдана, напротив, лучше информированы о современных стандартах управления в ЕС, в том числе и касательно деконцентрации политической власти. Тем не менее, политики в Украине до сих пор проявляли осторожность в отношении предоставления областным и районным советам конституционного права создавать исполнительные комитеты. Политики с готовностью приняли идею субсидиарности как основополагающего принципа многоуровневого управления, однако не решаются укреплять региональный уровень до тех пор, пока территориальная целостность государства ставится под сомнение Россией.

Хотя международная техническая и финансовая помощь имеет важное значение, успех или провал таких реформ, как децентрализация, по-прежнему определяются главным образом внутренними факторами (Leitch 2016). После революции Евромайдана 2013–14, иностранные доноры консолидировали свои усилия в поддержку реформ в Украине, и это увеличило их влияние и возможности способствовать децентрализациям. Хорошо скоординированные консультации, техническая помощь и финансовая поддержка из-за рубежа помогли предотвратить игнорирование правительством и парламентом Украины повестки дня в области децентрализации.

Кроме того, децентрализация Украины имеет, по меньшей мере, четыре геополитических измерения. Во-первых, делая государство более эффективным, отзывчивым и устойчивым, децентрализация поддерживает роль украинской политической системы как постсоветской демократической контр-модели по отношению к авторитарному «евразийскому» пути, продвигаемому Россией с её псевдо-федерализмом (Umland 2011). Поскольку децентрализация помогает украинскому государственному строительству и национальному самоопределению, она косвенно способствует популяризации общей нецентрализованной модели посткоммунистического управления, которая подразумевает для бывших республик СССР — открытое общество, политический плюрализм, сильное гражданское общество, интеграцию в западные структуры.

Во-вторых, выражено нефедеративная и субрегиональная философия реформ децентрализации Украины предоставляет основные полномочия местному, а не областному самоуправлению, тем самым предлагая противоядие от подпитываемого Россией автономизма и сепаратизма (Побережний 2006). Передавая власть на муниципальный уровень, децентрализация усложняет российскую «гибридную войну» против Украины и кремлёвские попытки отделить или аннексировать те или иные регионы (Kompaniets 2015). Чем меньше власти имеют областные или макрорегиональные столицы и кланы и чем локальнее уровень принятия политических решений, тем труднее становится подготовить тот или иной регион к захвату российскими нерегулярными войсками, тайными агентами и местными коллаборационистами. Растущая устойчивость украинского государства в результате

разных реформ, в том числе и децентрализации, важна не только для стабильности в Восточной Европе, но имеет и геополитическое значение.

В-третьих, децентрализация является выражением европейскости и способом дальнейшей европеизации Украины. Будучи преимущественно внутренне укорененной и двигаемой реформой, она представляет собой демонстрацию европейского характера украинской нации. Более того, эта политическая трансформация, как и другие либерализующие и демократизирующие реформы Украины, делает страну более похожей на другие европейские государства, где власть уже ранее стала менее сконцентрированной в центре. Чем больше Украина децентрализуется, тем больше она становится «совместимой» со странами и принципами ЕС и пригодной для полной политической интеграции в Евросоюз.

В-четвертых, нефедеральная и «субпровинциальная» украинская децентрализация может стать моделью для стран, которым, как и Украине, угрожают (а) региональный или макрорегиональный сепаратизм и/или (б) хищнические соседние государства, стремящиеся использовать внутренние расколы в соответствующей стране для собственной территориальной экспансии. Децентрализация в настоящее время помогает Украине повышать соборность и сплоченность своего государства, несмотря на нестабильную ситуацию на неподконтрольных правительству территориях Донбасса.

В будущем этот метод предупреждения сепаратизма вполне может быть применен и к другим странам (Panizza 1998; Frey 2004; Brancanti 2006; Dreher & Fischer 2009; Vaillancourt, Roy-Cesar & Miller Bird 2010; Ehrke 2011; Grävingholt & von Haldenwang 2016). Высокоцентрализованные авторитарные постсоветские государства, не в последнюю очередь Россия, в один прекрасный день также могут захотеть передать большую долю политической власти на местный, а не на областной уровень, чтобы обезопасить себя от возможного распада, подпитываемого внутренними или внешними силами. Таким образом, они могли бы принять решение следовать скорее примеру украинской муниципальной децентрализации, а не разным федералистским моделям. Пример деконцентрации власти в Украине может однажды стать образцом для других, все еще авторитарных и централизованных, постсоветских стран – или даже для совершенно других государств в других частях мира.

По этим четырем и некоторым другим причинам начатая в 2014 году реформа децентрализации Украины является значительной политической трансформацией в посткоммунистическом мире. Западные страны на этом фоне должны продолжать поддерживать этот процесс так же щедро и интенсивно, как они это делают в настоящее время. Зарубежным журналистам и не в последнюю очередь репортерам из постсоветских стран стоит глубже исследовать его предпосылки, ход, успехи, неудачи и последствия. Как международной украинистике, так и исследователям в области сравнительного изучения местного управления в разных частях мира может быть полезно уделять больше внимания недавнему украинскому опыту в сфере децентрализации.

Bibliography:

- Baller, O. (2017). Korruptionsbekämpfung und Dezentralisierung auf dem Prüfstand des Reformbedarfs in der Ukraine. *Jahrbuch für Ostrecht* 2: 235–268.
- Bernard, M. (2015). Decentralization: A Bottom-up Path Toward Functioning Institutions and Economic Prosperity. *VoxUkraine*. 25 August, voxukraine.org/en/smart-decentralization-a-bottom-up-path-toward-functioning-institutions-and-economic-prosperity/ (accessed 9 February 2020).
- Brancanti, D. (2006). Decentralization: Fueling the fire or dampening the flames of ethnic conflict and secessionism? *International Organization* 60(3): 651–85.
- Concept of the Reform of Local Self-Government and Territorial Organization of Government in Ukraine. (2014). *Ministry of Foreign Affairs of Ukraine*. 1 April, https://mfa.gov.ua/en/news-feeds/foreign-offices-news/21459-koncepcija-reformuvannyamiscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoji-organizaciji-vladi-v-ukrajini_(accessed 9 February 2020).
- Decentralization (2019a). U-LEAD, https://donors.decentralization.gov.ua/en/project/u-lead_(accessed 9 February 2020).
- Decentralization (2019b). Map Donor Decentralization, All Projects, https://donors.decentralization.gov.ua/en/projects_(accessed 9 February 2020).
- Dreher, A., Fischer, J.A.V. (2009). Government Decentralization as a Disincentive for Transnational Terror? An Empirical Analysis. *IZA Institute of Labour Economics Discussion Paper Series*, 4259.
- Dudley, W. (2019). Ukraine's Decentralization Reform. *SWP Research Division Eastern Europe and Eurasia Working Papers* 1.
- Ehrke, J. (2016). *Zur Stabilisierung fragmentierter Staaten: Dezentralisierung, Entwicklungszusammenarbeit und das Gespenst des Separatismus*. Potsdam.
- European Commission (2014). EU supports decentralisation and regional policy reforms in Ukraine with €55 millions, 27 November, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-2221_en.htm_(accessed 9 February 2020).
- Frey, B.S., Luechinger, S. (2004). Decentralization as a disincentive for terror. *European Journal of Political Economy* 20(2): 509–15.
- Grävingholt, J., von Haldenwang, C. (2016). The Promotion of Decentralization and Local Governance in Fragile Contexts. *DIE Discussion Paper* 20.
- Grindle, M.S. (2009). *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*. Princeton.
- Hanuschtschak, J., Sydortschuk, O., Umland, A. (2017). Die ukrainische Dezentralisierungsreform nach der Euromajdan-Revolution 2014–2017: Vorgeschichte, Erfolge, Hindernisse. *Ukraine-Analysen* 183: 2–11.
- Jarábik, B., Yesmukhanova, Y. (2017). Ukraine's Slow Struggle for Decentralization. *Carnegie Europe*. 8 March.
- Kompaniiets, O. (2015). Analysis of Decentralisation Projects in the Context of Resolving the Crisis in Ukraine. *The Copernicus Journal of Political Studies* 1: 148–159.
- Leitch, D. (2016). *Assisting Reform in Post-Communist Ukraine, 2000–2012: The Illusions of Donors and the Disillusion of Beneficiaries*. Stuttgart.
- Levitas, A. (2017). Local government reform as state building: What the Polish case says about «decentralization». *Studies in Comparative International Development* 52: 23–44.
- Levitas, A., Herczyński, J. (2003). Decentralization, Local Governments and Education Reform and Finance in Poland: 1990–1999. In *Balancing National and Local Responsibilities: Education Management and Finance in Four Central European Countries*, Davey K. (ed). Budapest, 113–191.
- Levitas, T., Djikic, J. (2017). *Caught Mid-Stream: «Decentralization», Local Government Finance Reform, and the Restructuring of Ukraine's Public Sector 2014 to 2016*, Kyiv.
- Lukerya, I., Halushka, O. (2016). 10 Ways Decentralization Is Changing Ukraine. *Kyiv Post*. 7 December.
- Martinez-Vazquez, J., Zeikate, S. (2004). Ukraine: Assessment of the Implementation of the New Formula Based Intergovernmental Transfer System. *Andrew Young School of Policy Studies Working Paper*, 8.

- Matsuzato, K. (2000). Local Reforms in Ukraine 1990–1998: Elite and Institutions. In *The Emerging Local Governments in Eastern Europe and Russia: Historical and Post-Communist Development*. Ieda, O. (ed.). Hiroshima, 25–54.
- Myerson, R., Mylovanov, T. (2014). Fixing Ukraine's Fundamental Flaw. *Kyiv Post*. 7 March.
- Ofis Rady Yevropy v Ukraïni (2019). Opryliudneno zvity shchorichnykh sotsioloïichnykh doslidzhen' z tematyky detsentralizaciji ta reformy mistsevoho samovriaduvannia, 5 bereznia, www.coe.int/uk/web/kyiv/-/reports-annual-national-opinion-polls-on-decentralisation-and-local-self-government-reform (accessed 9 February 2020).
- Panizza, U. (1998). Decentralization as a mechanism to prevent secession. *Economic Notes* 27(2): 263–67.
- Poberezhnyj, H. (2006). Decentralizaciya yak zasib vid separatyizmu. *Kpumuka* 10(11): 3–7.
- Rabinovych, M., Levitas, A., Umland, A. (2018). Revisiting Decentralization After Maidan: Achievements and Challenges of Ukraine's Local Governance Reform. *Kennan Cable*, 34.
- Romanova, V. (2011). The role of centre–periphery relations in the 2004 constitutional reform in Ukraine. *Regional & Federal Studies* 21(3): 321–39.
- Romanova, V., Umland, A. (eds). (2020). *Ukraine's Decentralization: Challenges and Implications of the Local Governance Reform after the Euromaidan Revolution*. Stuttgart.
- Shapovalova, N. (2015). Mühen der Ebenen: Dezentralisierung in der Ukraine. *Osteuropa* 65: 143–52.
- Sydorchuk O. (2016). *Decentralization: Results, Challenges and Prospects*. Kyiv.
- Tkachuk, A., Tkachuk, R., Hanushchak, Yu. (2012). *Reforms in the Administrative and Territorial Structure of Ukraine: Lessons of History 1907-2009*. Kyiv.
- Tretyak, Yu. (2019). Pidvyshchennia rivnia konkurentospromozhnosti rehioniv: vyklyky, zavdannia ta perspektyvy, niss.gov.ua/sites/default/files/2019-06/Третяк.pdf (accessed 9 February 2020).
- Umland, A. (2011). Für eine neue Osteuropa-Politik: Europas Weg nach Moskau führt über Kiew. *Internationale Politik* 66(4): 86–92.
- Vaillancourt, F., Roy-Cesar, E., Miller Bird, R. (2010). Is Decentralization «Glue» or «Solvent» for National Unity? *Andrew Young School International Studies Program Working Paper*, 10-03.
- VoxUkraine (2015). Decentralization: Second Try, 16 July. <https://voxukraine.org/2015/07/16/decentralization-second-try/> (accessed 9 February 2020).
- Werchan, R. (2015). Dezentralisierung: Der Weg zu einer effizienteren Regierung, Wirtschaftswachstum und dem Erhalt der territorialen Integrität? In *Ukraine – Krisen – Perspektiven: Interdisziplinäre Betrachtungen eines Landes im Umbruch*. Bakalova, E., Endrich, T., Shlyakhtovska, K. (eds.). Berlin, 187–212.
- Wolczuk, K. (2002). Catching up with «Europe»? Constitutional debates on the territorial-administrative model in independent Ukraine. *Regional and Federal Studies* 12(2): 65–88.
- Zhalilo Ya.A., Shevchenko O.V., Pavlenko I.A., Romanova V.V., Danylyak O.O., Makarov H.V., Rudenko A.F., Baxur N.V., Mar'yanovs'ka V.V., Dvihun A.O., Trypol's'ka M.I. (2019). *Detsentralizatsija vlady: porjadok dennij na seredn'ostrokovu perspektyvu*. K.: NISD.