Муниципальная реформа 2015 года в Украине: реализация и первые итоги

Т.Ю. Гусаков

Тимур Юрьевич Гусаков, младший научный сотрудник Центра аграрных исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. 119571, Москва, пр-т Вернадского, 82. E-mail: gusakov.timur@mail.ru

Местное самоуправление является структурирующим элементом институциональной среды, и от того, насколько эффективно оно функционирует, зависит развитие территорий. Тенденция муниципального реформирования появилась в странах Западной Европы еще в середине 1970-х годов, она была связана с всеобщей федерализацией и наделением субъектов местной власти реальными полномочиями. Со временем аналогичные реформы стали проводиться и в постсоветских странах. В 2015 году в Украине была принята Концепция реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти. В рамках ее реализации планировалось оптимизировать иерархию государственной власти и сформировать новую административно-территориальную структуру, соответствующую современной системе общественных и экономических отношений в регионах Украины. В статье рассматривается эволюция административно-территориального и муниципального устройства украинских земель, анализируется международный опыт реформирования и делается попытка представить суть муниципальной реформы 2015 года, выделив ее сильные и слабые стороны.

Ключевые слова: местное самоуправление, местная власть, муниципальная реформа, государственное управление, система управления, громада, институциональная среда

DOI: 10.22394/2500-1809-2019-4-2-138-159

После утверждения Акта о провозглашении независимости и выхода из состава Советского Союза 24 июня 1991 года Украина официально получила независимость. Это было подтверждено на всеукраинском референдуме 1 декабря того же года, когда 90,32% принявших в нем участие поддержали независимость[1].

Современное украинское государство переживает социально-экономические трудности, чередующиеся с периодами стагнации. Это связано в первую очередь с неэффективной бюрократической машиной и увлечением властных элит политическими интригами. Немаловажным является и оставшаяся в наследство от советского государства структура командного административно-территори-

1. ЦДАВО України. Ф. 1. Оп. 28. Д. 144. Л. 6.

ального устройства Украины. Актуальная для социалистической плановой экономики система организации органов власти территорий в условиях свободного рынка стала барьером для развития региональной экономики.

Перманентная борьба политической элиты за власть и перераспределение собственности привели к углублению кризиса местного самоуправления и параличу всех ветвей региональной власти, не способных решать проблемы населения. В результате даже банальный ремонт дорог местного назначения потребовал специального распоряжения правительства и постановлений Верховной Рады Украины. Советская структура муниципального управления показала полную неспособность работать в условиях рыночной экономики и стала ключевым барьером при развитии территорий.

Идея разработки новой модели административно-территориального деления стала на повестку дня после политического кризиса 2014 года и появления угрозы сохранения целостности Украинского государства. Бесконечное оттягивание преобразований углубляло кризис, чему способствовало и отсутствие территориального деления, учитывающего ментальные и этнические особенности населения. Муниципальная реформа была запущена лишь после прохода точки бифуркации — потери контроля над Автономной Республикой Крым и отдельными районами Донецкой и Луганской областей. Стало очевидно, что преобразования жизненно необходимы для купирования очагов сепаратизма в этнически неоднородных регионах.

Ради укрепления вертикали власти в административно-территориальном делении Украины постоянно происходил поиск равновесия между сохранением исторических регионов и созданием новых. Однако подобная тактика не позволяет сформировать устойчивое территориальное деление, которое в полной мере отвечало бы интересам и населения, и экономических резидентов. Поэтому развитие системы местного самоуправления как института гражданского общества должно стать ключевым звеном в реформировании муниципального и территориального устройства Украины.

В среде ученых проблемы самоуправления и муниципальных преобразований рассматриваются в контексте поиска инструмента повышения экономической эффективности территориального устройства, совершенствования организации и структуры государственной власти либо на микро-, либо на мезоуровне. Подобная дихотомия научных подходов обусловлена важностью организации и функционирования системы местного самоуправления для экономики и права.

Институциональная среда, создаваемая государством для управления территориями, является инструментом структурирования отношений в гражданском обществе. Местное самоуправление как часть данной среды выступает актором для развития территорий,

поскольку эффективное его функционирование обеспечивает экономический рост регионов и снижение социальной напряженности.

Местное самоуправление является важной составляющей муниципальной структуры, поскольку включает в себя целый спектр областей влияния. Это одновременно политический, экономический и социальный институт, который участвует в формировании местной демократии, экономическом развитии территорий и выполняет важную социальную функцию как ближайшая к населению ступень власти.

В мировой практике существуют три основных модели местного самоуправления, отличающиеся по специфике взаимодействия с центральной властью в государстве: англосаксонская, скандинавская и европейская континентальная (подробнее см.: Копотева, 2007: 31-52). До 2015 года в Украине сохранялась англосаксонская модель функционирования местного самоуправления, предполагающая автономность этого института, сочетаемого с централизованным финансовым перераспределением. Системное недофинансирование местных бюджетов, поставленных в финансовую зависимость от государства, парализовало местное самоуправление. Межрегиональные разногласия до 2015 года не позволили преодолеть кризис.

Эволюция административно-территориального деления в Украине

Из-за принадлежности на отдельных исторических этапах территорий современной Украины к разным государствам у украинского населения и региональных элит сформировались различные парадигмы организации местного самоуправления. Для понимания различий необходимо подробнее рассмотреть вопрос трансформации административно-территориального устройства и принципов формирования органов местной власти.

Устройство украинских земель до 1917 года

До Революции 1917 года такого государственного образования, как Украина, не существовало. После раздела Речи Посполитой и ликвидации Гетманщины[2] в конце XVIII века современные украинские земли были разделены между Российской и Австро-Венгерской империями. Эти регионы имели разную территориальную структуру и принципы организации местного самоуправления. Регулярное территориальное деление украинские земли получили после третьего раздела Польши и сохраняли его до Первой мировой войны и событий 1917 года.

2. Квазигосударственное образование Запорожского казачества, которое существовало в период с 1649 по 1764 г. на территории современной Украины.

Большая часть территории входила в состав Российской империи (так называемая Левобережная и Правобережная Украина). Малороссийские земли были включены в общероссийский процесс изменений административно-территориального устройства. Первоначально они были поделены на наместничества, а в 1796 году — на губернии, которые подразделялись на уезды и волости. С конца XVIII века до 1917 года украинские земли входили в состав 9 губерний, которые в разное время объединялись в генерал-губернаторства из-за близости к границам Российской империи.

Абсолютизм, закрепощение сельского населения и сословный барьер при формировании органов власти блокировали появление каких-либо зачатков местного самоуправления в сельской местности. Лишь после отмены крепостного права и земской реформы Александра II крестьяне получили возможность участвовать в организации и функционировании органов местной власти (выборные земские собрания и управы, после 1890 года — земские учреждения). Но функции земств были ограничены и касались лишь решения хозяйственных вопросов сельских обществ, волостей и уездов[3] (Полное, 1914: 170-175).

Современные западноукраинские территории до 1917 года входили в состав Австро-Венгрии. Правители династии Габсбургов при организации территориального устройства принимали в расчет особенности исторического развития территорий. Так, на землях бывшего Галицко-Волынского княжества[4] было образовано Королевство Галиции и Лодомерии, что подтверждало преемственность монархии галицких князей. *Непольское* Закарпатье входило в состав четырех комитатов (Берег, Унг, Угоча, Мармарош) и подчинялось венгерской короне. Герцогство Буковина получило статус отдельной цислейтании, которую контролировала австрийская корона. Все эти административно-территориальные единицы делились на округа и громады (сельские и политические).

Украина в годы Гражданской и Советско-польской войны

После отречения от престола последнего российского императора Николая II и провозглашения Российской Республики во главе с Временным правительством на территории Украины была создана Украинская Народная Республика (УНР). Это государственное образование возглавил видный общественный деятель и историк М.С. Грушевский. Западная Украина после распада Австро-Венгрии также получила возможность на самоопределение. На территории Галиции, Буковины и Закарпатья в 1918 году существовала

3. Только Волынская, Подольская и Киевская губернии из-за пограничного расположения изначально были *неземскими* и получили право избирать земские учреждения лишь после 1912 года.
4. В официальных латиноязычных документах XIII–XIV вв. — Лодомерия.

самопровозглашенная Западно-Украинская Народная Республика. Главную роль в преобразовании административно-территориального деления украинских земель в период кризиса государственности сыграла Центральная Рада УНР во главе с М.С. Грушевским.

На основании закона УНР «Об административно-территориальном устройстве» от 6 марта 1918 года украинские территории, объединенные под началом Центральной Рады, были разделены на 30 *земель* — экономически самодостаточных территорий с населением около 1 млн человек. По сути, Украинская Народная Республика становилась федеративным государством, состоящим из регионов с широкими экономическими правами. По замыслу Грушевского после окончания войны земли должны были стать обособленными «республиками» — *самоуправами*, а государственное устройство децентрализованным. В свою очередь, земли делились на громады согласно их принадлежности к городской или сельской местности (Грушевський, 2007: 159-160). В военное время при волостях и уездах должны были образовываться украинские комитеты. Последующие преобразования административно-территориального деления во время второй фазы существования Директории УНР (в развитие планов М.С. Грушевского) — при разработке сети федеративных земель, должны были идти в сторону децентрализации при учете географических и социально-экономических факторов. Но в полной мере проект Грушевского реализован не был ни во время его правления, ни после из-за непрекращающихся на территории Украины боевых действий.

Украинские земли в межвоенный период

После окончания Гражданской войны в России и раздела украинских земель между Российской и Австро-Венгерской империй территория современной Украины вошла в состав СССР (Украинская ССР), Польши (Западная Украина), Чехословакии (Закарпатье) и Румынии (Северная Буковина и Буджак).

В 1920 году образована *Украинская Советская Социалистическая Республика*, которая вошла в состав СССР в 1922 году. До 1925 года республика фактически сохраняла губернское территориальное деление, сформированное еще во времена Российской империи. Однако земства были заменены революционными комитетами, организованными активистами из числа местного населения.

В 1925–1932 годах действовало деление на округа, в которые входили районы и советы (городские и сельские). Впервые в истории украинских земель крестьянство было наделено правами избирать и быть избранными в органы всех уровней власти. Кроме того, жители образовывали национальные советы[5] на местах,

5. По инициативе советского правительства в рамках политики украинизации открывались образовательные учреждения, издавались печатные издания, проводились культурные мероприятия на украинском языке.

делегируя своих представителей — депутатов, которые решали не только хозяйственные, но и экономические, этнические, политические и социальные вопросы. Впрочем, органы местного самоуправления были лишь номинально независимыми вершителями воли народа и скорее исполняли роль агентов центральной власти на местах.

В результате реформы 1932 года округа были заменены своего рода прообразами имперских губерний — областями, количество которых увеличилось с 5 на момент реформы и до 15 областей к концу 1939 года. Также в составе УССР до 1940 года существовала Молдавская Автономная Советская Социалистическая Республика (ныне территория непризнанной Приднестровской Молдавской Республики), которая впоследствии была передана в состав Молдавской Советской Социалистической Республики, образованной из отторгнутых от Румынии земель (подробнее см.: Временич, 2014).

Значительная часть украинских территорий вошла в состав возрожденного Польского государства[6]. На них было распространено общепольское административно-территориальное деление в виде воеводств, без учета требований национальных меньшинств. Польское правительство применяло меры по подавлению национального возрождения украинского населения, проводило политику полонизации и террора (например, военно-полицейское мероприятие пацификации украинского населения в Восточной Малопольше осенью 1930 года с целью подавления антипольских настроений). Происходило искусственное заселение исконно украинских земель[7] польскими поселенцами (осадниками), чтобы закрепить западноукраинские территории за Польской Республикой. Местное украинское население в формировании органов местной власти не участвовало. После подписания Пакта Молотова-Риббентропа (1939 г.) советские войска присоединили территорию Западной Украины к УССР (см.: Петровський, 2007).

На территории Бессарабии в 1917 году была образована Молдавская Демократическая Республика, в которую вошли территории *Восточной Буковины и Буджака* (Южная Бессарабия), населенные преимущественно украинцами. По результатам военной интервенции Румынии Сфатул Цэрий (парламент Республики) принял решение о добровольном вхождении в состав Румынии. Позже к Румынии была присоединена остальная часть Буковины. Бессарабия и Буковина были выделены в отдельные административные единицы. В 1938 году из-за развития сепаратистских настроений эти регионы были разделены между соседними жудецами. Одна-

6. Это территория современного макрорегиона — *Западная Украина*.
7. В польских публикациях вместе с территориями Западной Белоруссии и Восточной Литвы именовались «Кресами Всходними» (восточными окраинами).

ко в 1940 году Северная Буковина и Буджак были присоединены к УССР, на этих землях образовались Черновицкая и Аккерманская (Измаильская) области.

Отдельно от других регионов развивалось *Закарпатье*. После окончания Первой мировой войны Карпатская Русь Венгерского Королевства по Сен-Жерменскому мирному договору была включена в состав Чехословакии. Это территориальное приобретение было подтверждено Трианонским договором между Венгрией и странами-победительницами в мировой войне. В 1919 году образована Подкарпаторусская земля с центром в г. Ужгороде, которая была разделена изначально на 3 жупы, а после 1927 года — на 17 районов. Отделение региона от остальных украинских земель связано с этническим составом края, где преобладали русины. В 1938 году именно русинское большинство добилось автономного статуса региона[8], однако в процессе раздела Чехословакии и пересмотра Трианонского мирного договора территория Карпатской Украины вошла в состав соседней Венгрии. Регион был обратно возвращен воссозданной Чехословакии только в 1944 году после капитуляции венгерского правительства (подробнее см.: Вегеш, 2004).

При организации местного самоуправления власти государств придерживались двух стратегий — учитывание национального фактора (в УССР и Карпатской Руси) либо его игнорирование (в Малопольше и Бессарабии). Выбор зависел сугубо от национальной политики, проводимой правительством страны. Население некоторых территорий подверглось насильственной ассимиляции и интеграции в титульный этнос (политика полонизации и румынизации), а другим удалось заручиться поддержкой правительства в сфере развития национальных общественных институтов. Впрочем, в межвоенный период советское правительство объединило земли расселения украинцев, находившихся до этого в других государствах или утраченных после Первой мировой войны (за исключением Закарпатья и Крымского полуострова), в составе УССР. Поэтому на начало Второй мировой войны на все территории распространилась советская модель организации местного самоуправления, с учетом прав украинского этноса на самоопределение.

Объединенная Украинская Советская Социалистическая Республика

Окончательное закрепление за Украинской ССР современных земель произошло уже после полного освобождения территории СССР от немецкой оккупации и переноса линии фронта в Восточ-

8. 15 марта 1939 года была провозглашена Республика Карпатская Украина под руководством Августина Волошина в составе Чехо-Словацкой Республики.

ную Европу. К довоенной территории УССР была присоединена Карпатская Русь[9] и некоторые районы Польши (в результате обмена территориями). Последним территориальным приобретением УССР в составе Советского Союза стала передача Крымской области из состава РСФСР в 1954 году, что стало сегодня серьезной проблемой отношений между Россией и Украиной.

В период с 1945 по 1991 год территориальное деление УССР оставалось практически неизменным: лишь увеличивалось или уменьшалось число областей[10] и прошли две волны укрупнения и разукрупнения районной сети (в 1962 и 1964 годах соответственно). В 1978 году из состава Киевской области был выделен город Киев, а в 1991 году Крымская область преобразована в автономию по причине иммиграции крымских татар и усложнения этнического состава региона. Местное самоуправление было представлено местными советами, деятельность которых регулировалась местными представительствами КПСС (парткомами). Реальная власть на местах принадлежала сельскохозяйственным и промышленным предприятиям, обладавшим финансовыми возможностями и потому выступавшими акторами развития социальной сферы. Постепенно плановый принцип управления территориями постепенно сошел на нет после деградации системы коллективных хозяйств и промышленных предприятий, поскольку органы местной власти реальными полномочиями не обладали.

На момент обретения независимости Украина включала 27 регионов (24 области, Крымская Автономная Советская Социалистическая Республика и 2 города республиканского подчинения), которые делились на 480 районов. В системе местного самоуправления сохранялась иерархия, учрежденная советским правительством еще в 1930-е годы: «местный совет — район — область — республика». Одновременно с органами местного самоуправления в публичную власть были интегрированы партийные структуры — комитеты Коммунистической партии, которая осуществляла контроль за действиями чиновников разных уровней и была наделена большими, чем местные власти, полномочиями. После 1991 года партийные комитеты заменили государственные администрации[11] (органы исполнительной власти), действовавшие параллельно с органами местного самоуправления — выборными районными и областными советами.

9. По договору между Чехословакией и СССР от 29 июня 1945 г.
10. Ликвидация Дрогобычской и Измаильской областей в 1959 и 1954 гг. соответственно.
11. Главы местных государственных администраций назначаются на должность и освобождаются от должности президентом по представлению кабинета министров Украины.

На протяжении столетий правители разных стран пытались выработать наиболее эффективную вертикаль административно-территориального устройства с целью тщательного контроля происходящего на всей подвластной территории, ее равномерного развития, а также упрощения бюрократических процедур и снижения издержек от содержания органов власти. В послевоенной Европе получили распространение идеи федерализации и организации независимого местного самоуправления как основного драйвера социально-экономического развития территории («снизу-вверх»).

Как показывают исследования, «китайское экономическое чудо» стало возможным благодаря методу проб и ошибок в периферийных районах Китая, где не было жесткого централизованного контроля над предпринимательством. В Европейском сообществе постепенные реформы местного самоуправления были направлены на формирование независимого института местной власти, представителей которых делегировало население. Череда реформ административно-территориального и муниципального устройства прокатилась по Европе в 1970–1980-е годы. Так, после административной реформы 1982 года во Франции была установлена независимость всех уровней власти (регионы, департаменты, коммуны), в которых создавались автономные институты самоуправления. Правительство Франции оставило за собой лишь функцию административного контроля за их деятельностью. Целью реформы было создание автономного регионального уровня власти и сокращение функционала центральной власти.

Кроме децентрализации перед некоторыми странами стояла задача разрешения споров между разными субъектами территориального устройства в многонациональных государствах. Наиболее остро эта проблема ощущалась в Испании, где из-за сепаратистских тенденций и широких прав регионов в 1970-е годы возник конфликт между разными уровнями власти за право наделения отдельных сообществ автономным статусом. Руководство Испании предоставило возможность соседним провинциям самостоятельно образовывать автономные сообщества, которые, в свою очередь, чьи полномочия могли вступать в противоречие с полномочиями центрального правительства, как, например, при вынесении судебных решений без учета мнения парламента (Ватаманюк-Зеленська, 2018: 85-89).

Что касается государств социалистического блока, то в условиях авторитарных режимов в них установилась жесткая административно-командная вертикаль власти, где органы местного самоуправления аффилированы с правительством и правящей партией и представляли их интересы на микроуровне. Процесс демократизации общественных институтов самоуправления был за-

пущен только в конце 1980-х годов после падения коммунистических режимов.

В Чехии и Словакии административно-территориальная реформа привела к упрощению территориального деления (трехуровневая структура была заменена двухуровневой), расширению полномочий органов местного самоуправления и обеспечению их финансовой независимости.

В результате польской реформы 1990-х годов было пересмотрено территориальное деление: сокращено число регионов и восстановлена промежуточная ступень иерархии — повяты (отмененные в 1975 году). Часть функций правительства была передана на региональный уровень, а гмины стали независимыми от воеводств организованными территориальными сообществами — самостоятельными участниками публичной власти (Шпортюк, 2011).

В России муниципальная реформа 2003–2009 годов не принесла желаемого результата: изменив номинально численность территориальных единиц, органы местной власти остались контрагентами региональных элит, будучи лишены реальных полномочий и возможности распоряжения налоговыми поступлениями (см.: Бухвальд, 2013: 60-69).

На основании международного опыта реформирования местного самоуправления и административно-территориальной структуры и была сформирована повестка настоящей муниципальной реформы в Украине. Авторы реформы при разработке методических рекомендаций использовали результаты муниципальных реформ в Польше и других странах Европы, учитывали их слабые и сильные стороны.

Предыстория реформы в Украине

Ранние проекты преобразований

В независимой Украине попытки уйти от советской централизованной вертикали власти делались еще в 1990-е годы, однако бизнес-элиты некоторых регионов не позволили приступить к реальному реформированию властных структур. Согласно Конституции и законам Украины местное самоуправление осуществляется общинами сел, поселков и городов как непосредственно, так и делегируя свои полномочия соответствующим местным советам (см.: Конституція, 1996). В реальности система местного самоуправления парализована и публичной властью обладает лишь формально. Это обусловлено централизованным перераспределением финансовых поступлений между уровнями власти, в результате чего решениями местных вопросов и выбором стратегии развития занимаются региональные чиновники, распределяющие налоговые поступления и трансферты (финансовую базу).

Поскольку без полноценно функционирующих органов самоуправления невозможно развитие гражданского общества, то о функциональном параличе системы местного самоуправления на высшем уровне заговорили в середине 2000-х годов, сразу же после преодоления политического кризиса 2004 года[12]. И в течение последующих десяти лет было предложено несколько проектов реформирования территориального устройства и местного самоуправления. Наиболее значимые из них:

- «Реформа для человека» (2005) под руководством консорциума во главе с Бюро экономического менеджмента и правовых исследований ВЕОМ при поддержке Европейской комиссии (Реформа, 2006);
- Концепция реформирования публичной администрации в Украине Центра политико-правовых реформ при поддержке Агентства США по международному развитию (Концепція, 2005);
- Проект Административно-территориальной реформы в Украине Романа Бессмертного (2005);
- Реформирование территориального устройства и местного самоуправления в Украине Института гражданского общества (Реформування, 2009);
- Национальной стратегии децентрализации и реформы местного самоуправления в Украине в 2010–2013 годах (при поддержке Совета Европы) (Національна, 2010);
- Концепция реформирования местного самоуправления в Украине (при поддержке Ассоциации городов Украины (2010));
- Концепция реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине (2013) Администрации Президента Украины В.Ф. Януковича (Концепція, 2011) и другие (см.: Заблоцький, 2013: 185-196).

Главными проблемами организации местного самоуправления в текущей ситуации реформаторы видели высокую централизацию власти, дефицит финансовой базы, бюрократические барьеры, экономическую нецелесообразность и архаичность территориального устройства и др. В проектах предлагалось пересмотреть современную сеть административно-территориального деления (упростить ее), сократить число регионов, предоставить органам местного самоуправления больше полномочий (расширение спектра возможностей принятия решений) и финансовую независимость, а также интегрировать местное население в управление территориями, на которых оно проживает.

12. Так называемой *оранжевой революции* — серии мирных протестов и митингов в Киеве и других городах Украины, вызванных несогласием с результатами второго тура выборов президента Украины и поддержкой кандидата в президенты от оппозиционных сил В.А. Ющенко.

Базовыми принципами данных проектов являлись децентрализация власти, субсидиарность и создание самодостаточных финансово-устойчивых территориальных сообществ, способных привести к устойчивому развитию территорий и уменьшению центр-периферийного разрыва Украины.

До 2015 года попытки реформирования системы организации власти и административно-территориального переустройства не предпринимались, хотя некоторые проекты предлагались чиновниками высшего ранга. В Конституции были заложены основы местного самоуправления, принята нормативно-правовая база, но процесс создания жизненного пространства для участия населения в органах публичной власти не был запущен (Кравців, 2011: 130-144). Наличие множества нереализованных проектов позволяет надеяться, что в Украине наработана достаточная научно-теоретическая база, необходимая для проведения муниципального реформирования (Литвин, 2015).

Государственное реформирование 2014–2015 годов

Началом фундаментальных изменений в Украине можно считать серию протестных акций в Киеве и других городах. Политический кризис разразился после отказа от парафирования соглашения об ассоциации с Европейским союзом и уклонения от евроинтеграционного вектора развития страны. В ноябре 2013 года он перерос в постоянную протестную кампанию, сопровождающуюся захватом административных зданий и сносом памятников Ленину и другим деятелям Советского государства.

В результате протестов В.Ф. Янукович покинул страну, 25 мая 2014 года новым Президентом Украины был избран П.А. Порошенко. Одним из его предвыборных обещаний было проведение системных реформ отраслей экономики и власти, что Порошенко и начал реализовывать после вступления в должность (Передвиборна, 2014). Но несмотря на реформистский настрой президента, реформирование социально-экономического устройства и институтов власти происходит медленно и блокируется политическими и бизнес-лоббистами, поэтому многие стратегические решения остались не реализованными даже на законодательном уровне.

Муниципальная реформа 2015 года

Старт муниципальной реформы в Украине был дан после утверждения правительством 1 апреля 2014 года Концепции реформирования местного самоуправления и организации власти в Украине, предложенной президентом П.А. Порошенко. В ее основу были заложены положения Европейской хартии местного самоуправления,

которая была ратифицирована Верховной Радой еще 15 июля 1997 года (Європейська, 1997). Реализация положений документа началась с 2015 года и предполагала последовательное решение следующих задач:

- определить территориальную основу организации местного самоуправления и исполнительной власти;
- разграничить полномочия между органами местного самоуправления разных уровней;
- разграничить полномочия между местным самоуправлением и исполнительной властью;
- определить по каждому уровню органов власти необходимый объем ресурсов; установить ответственность органов местного самоуправления перед избирателем и государством.

Целью муниципальной реформы является передача значительных властных полномочий от органов исполнительной власти на уровень местного самоуправления. В рамках этого планируется создание новых территориальных образований — объединенных территориальных громад, которым будет предоставлена обширная финансовая и административная независимость.

Кроме Концепции были приняты вспомогательные нормативно-правовые акты, описывающие механизмы объединения и функционирования новых территориальных образований: Закон Украины «О добровольном объединении территориальных громад» № 157-VIII от 05.02.2015, Закон Украины «О сотрудничестве территориальных громад» № 1508-VII от 17.06.2014[13], «Методика формирования способных территориальных громад», утвержденная Постановлением Правительства, № 214-2015-п от 02.09.2017, а также изменения в некоторые действующие законодательные акты (Концепція, 2015).

Этапы реформы

В Концепции, поддержанной Верховной Радой Украины, предполагалось реформирование местного самоуправления в несколько этапов. На первом *подготовительном* этапе (2014 г.) должна быть принята нормативно-правовая база (в том числе поправки в Конституцию Украины), которая заложит основы и пропишет механизмы формирования новой организации местного самоуправления, прямого народовластия и пересмотра административно-территориального устройства.

13. Закон предполагает следующие механизмы сотрудничества (общения) между новыми территориальными образованиями: делегирование выполнения отдельных задач; реализация совместных проектов; совместное финансирование (содержание) коммунальных предприятий, учреждений и организаций; создания совместных коммунальных предприятий, учреждений и организаций; создание совместных органов управления.

На втором этапе (2015–2017 гг.) предполагалось унифицировать и стандартизировать публичные услуги, которые предоставляются населению местными органами публичной власти, провести институциональные изменения местного самоуправления, организовать выборы в «способные» объединенные территориальные громады и обеспечить новые образования схемами планирования.

На третьем *завершающем* этапе (2018–2020 гг.) планировалось пересмотреть вертикальную структуру организации местного самоуправления, решить проблему конфликта компетенций между наложением старых и новых органов власти и завершить изменения законодательства в области децентрализации власти и передачи полномочий органам местного самоуправления.

После полной реализации реформы территория Украины должна сохранить настоящую региональную структуру. Будет оптимизирован микро- и мезоуровень административно-территориального устройства: вместо 10 районов в регионе будут образованы около 4–6 уездов, а сельские и городские администрации заменены администрациями объединенных громад. Впервые появится институт власти на микроуровне — на уровне отдельных населенных пунктов, насчитывающих более 50 жителей. Жители таких населенных пунктов делегируют свои полномочия власти институту старост.

Что касается административных функций внутри громады, то их будут выполнять *рада* (совет) и исполнительный комитет (исполком) объединенной территориальной громады. В состав *рады* будут входить старосты, местные активисты и депутаты, количество которых определяется индивидуально. Для координации своих действий рада формирует исполком, который является командой главы громады и работает на постоянной основе, а не сессионно. В отличие от старого исполкома сельского/городского совета, исполком громады распоряжается налоговыми поступлениями, часть которых остается на местном уровне. В этом их принципиальное различие, поскольку дореформенные органы местной власти страдали от недофинансирования со стороны государственного бюджета из-за жесткой централизации финансовых потоков.

Образование объединенных территориальных громад

В дореформенное время в законодательстве уже имелось такое понятие, как *громада*, но оно определялось как *неадминистративное* объединение граждан, живущих на одной территории (в одном населенном пункте). Анализируя законодательство, Ю.Н. Кириченко наделяет громады как институт следующими чертами: общая территория, население как сообщество граждан, проживающих на одной территории, общие интересы в сфере

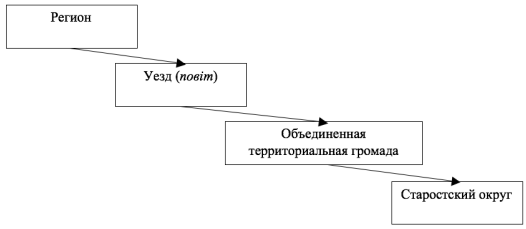


Рис. 1. **Структура местной власти в результате реформы местного самоуправления в Украине**

решения местных проблем, взаимодействие при реализации общих интересов, коммунальная собственность, местное налогообложение, самоорганизованность громады как института местной власти, системный характер функционирования громады (Кириченко, 2012: 451-456). В результате муниципальной реформы все эти черты были законодательно закреплены и положены в основу нового административно-территориального устройства государства.

Элементарной частицей нового территориального устройства в Украине была определена объединенная территориальная громада[14], которая объединяет сообщества граждан, живущих в одном или нескольких населенных пунктах. Формирование *«способных»* территориальных громад должно происходить путем добровольного объединения граждан, которое подтверждается законодательно на уровне региональных властей и центрального правительства путем утверждения перспективных планов объединения.

Важным условием самодостаточности (способности) должна стать доступность основных публичных услуг, которые предоставляются на территории громады («время прибытия для оказания скорой медицинской помощи в экстренных случаях и пожарной помощи не должно превышать 30 минут»).

В процессе образования территориальных громад происходит формирование новых органов власти: рада и исполнительный комитет. В *раду* входят депутаты, избранные местным населением, а в исполнительный комитет — глава территориальной громады, старосты и другие должностные лица. Численный состав исполнительного комитета определяется индивидуально и может строиться по административно-бюрократическому или смешанному принципу (с привлечением местных активистов). Например, в исполком Балтской городской громады Одесской области входят 54 члена, а рада имеет всего 34 депутата, в исполкоме Радомышльской городской громады Житомирской области 18 чиновников, а рада включает 26 депутатов.

14. *Громада* в переводе с украинского языка — община.

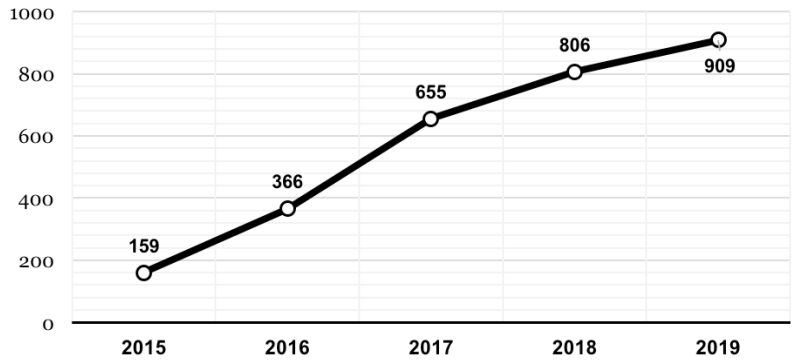


Рис. 2. **Количество объединенных территориальных громад в Украине**
Источник: составлено автором по данным протала «Децентралізація» (Портал, 2019)

После принятия соответствующей нормативно-правовой базы с 2015 года началось добровольное формирование объединенных территориальных громад, оно происходило по территории Украины неравномерно. Отдельные регионы отличаются стремительным образованием территориальных громад (Запорожская, Черниговская области), а некоторые не спешат утверждать перспективные планы потенциальных образований (Закарпатская область).

Согласно методике и принципам формирования новых административных единиц, громады могут создаваться как из одного старого муниципалитета, так и из нескольких. На период действия реформы среднее количество старых муниципалитетов, вошедшее в новую громаду, составило 4,6. Советская модель управления и территориального деления показала свое несоответствие реальному положению дел в сельских и городских сообществах, поскольку происходило упрощение сети административно-территориального деления путем ее укрупнения (Дрогомирецька, 2018: 66-73).

Кроме сельских территорий объединение громад происходит и в городах областного значения. Так, на 10 июня 2019 года 27 городов областного значения образовали территориальные громады, в которые вошли 64 муниципалитета. Еще более 50 городов включены в перспективные планы объединения в регионах, утвержденных кабинетом министров Украины.

После образования ОТГ по решению Центральной избирательной комиссии Украины в новом образовании назначаются выборы депутатов и глав территориальных громад. На первом этапе реформы выборы были проведены в октябре 2015 года в 159 громадах. Кроме выборов депутатов и глав каждый населенный пункт (старостский округ) имеет возможность выбрать старосту, который будет отвечать за решение локальных проблем села. Однако институт старост только формируется.

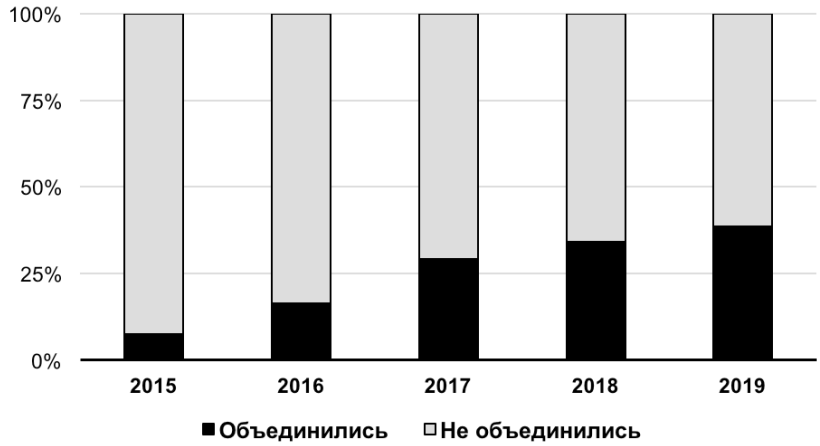


Рис. 3. **Доля территориальных громад, которые объединились, в их общей численности в Украине**
Источник: составлено автором по данным minregion.gov.ua (Міністерство, 2019)

Процесс объединения продолжается на добровольной основе, поэтому происходит неравномерно — какие-то районы не создали ни одной территориальной громады, а кто-то объединил 100% своей территории. На 10 мая 2019 года среди отстающих регионов лидирует Закарпатская, Одесская и Донецкая области, а, напротив, — самыми успешными в процессе децентрализации стали Черниговская, Запорожская, Волынская и Житомирская области.

Проблемы с формированием местного самоуправления нового типа наблюдаются в регионах со смешанным национальным составом (приграничные регионы и районы, тяготеющие к особым районам Донецкой и Луганской областей). Подобная тенденция не укладывается в логику политической повестки лидеров национальных партий (русской, румынской, венгерской), поскольку они в период кризиса 2014 года настаивали на жесткой децентрализации власти в Украине, отказе от унитарной модели управления регионами и распределением средств.

Динамика образования новых громад постепенно замедляется. Если в 2016 году число ОТГ увеличилось в 2 раза по отношению к 2015 году, то разница между 2018 и 2017 годами составила 1,2 раза. Таким образом, если тенденция сохранится, то процесс реформирования громад может затянуться еще на пять и более лет.

Первые результаты реформы и выводы

За более чем четыре года реформы удалось образовать около 900 объединенных территориальных громад, во многих уже прошли выборы старост, местных советов и глав громад. Реформа, проводимая



Рис. 4. **Площадь покрытия районов объединенными территориальными громадами (на 01.06.2019)**
Источник: портал «Децентралізація» (Портал, 2019)

в условиях политической и социально-экономической нестабильности, имеет ряд преимуществ и недостатков, на которые нужно обратить внимание.

К положительным результатам муниципальной реформы можно отнести:

- *институциональные перемены* (развитие прямого народовластия через добровольное образование объединенных территориальных громад, создание института местных лидеров — старост, которые способны решать локальные проблемы без обращения к вышестоящим инстанциям и пр.);
- *финансовые успехи* (снижение издержек за счет ликвидации дублирующих компетенции чиновников, повышение уровня доходности местных органов власти, стимулирование развития территорий путем передачи части налогов и субвенций на местный уровень);
- *правовые изменения* (создание нормативно-правовой базы, регулирующей процессы муниципальной реформы, функционирования новых образований и их взаимоотношений, внесение поправок в Конституцию и акты, которые приближены к реальному положению дел);
- *бюрократические изменения* (передача ряда полномочий местным органам власти, унификация и стандартизация административных услуг, предоставляемых населению).

Уже на первых этапах реформы заметны существенные недоработки, которые тормозят осуществление преобразований

в области формирования новой структуры власти. Главным оказывается уязвимость и несовершенство существующей нормативно-правовой базы. Это и медленное принятие поправок в действующее законодательство (в том числе в Конституцию), и неурегулированность административных компетенций и процедур взаимодействия между старыми (государственными администрациями) и новыми (громадами) органами власти на местах, а также нерешенные проблемы оптимальной структуры органов местного самоуправления, функционирования избирательной системы и др.

Важным остается процедура *распределения финансовой помощи* между громадами и местными советами, которые продолжают существовать: не решены вопросы их взаимоотношений в финансовой сфере, не разработаны механизмы оптимального распределения субвенций между громадами согласно их размерам (численности населения, площади), выделение финансовой помощи новообразованным громадам для их встраивания в новое территориальное устройство, которое сопряжено с дополнительными тратами в образовательной, медицинской, транспортной и других сферах.

Для организации эффективного местного самоуправления и развития института местной инициативы государственным органам необходимо продумать возможности подготовки квалифицированных кадров для новых территориальных органов власти. Также необходимо ввести в действие институт ротации власти на местах, чтобы исключить возможность появления несменяемых «авторитарных режимов» на отдельно взятых территориях.

На постсоветском пространстве местное самоуправление рассматривается как институт публичной власти и формируется государственной властью сверху, и в этом заключен парадокс. В Украине же наоборот — предпринята попытка формирования местной инициативы путем добровольной организации органов местного самоуправления. Говорить об успешности или провале этой попытки пока рано, поскольку реформирование вертикали власти и нормативно-правовой базы относительно прямого народовластия продолжается.

Библиография

Бухвальд Е.М. (2013). Муниципальная реформа в России: мифы и реальность // Общество: политика, экономика, право. № 1. С. 60–69.

Ватаманюк-Зеленська У.З., Фіковська М.Ю. (2018). Європейський досвід реформ місцевого самоврядування // Бізнес Інформ. № 3 (482). С. 85–89.

Вегеш М. (2004). Карпатська Україна. Документи і факти. Ужгород: Карпати.

Верменич Я.В., Андрощук О.В. (2014). Зміни адміністративно-територіального устрою України XX–XXI ст. / Відп. ред. Г.В. Боряк. НАН України. Інститут історії України. Київ: Інститут історії України.

Грушевський М.С. (2007). Хто такі українці і чого вони хочуть // Михайло Грушевський. Твори у 50 т. Львів: Видавництво «Світ». Т. 4. Кн. 1. С. 159–160.

Державний реєстр виборців — офіційний веб-сайт (2019). URL: https://is.gd/JFp1Gq (дата доступа: 11.04.2019).

Дрогомирецька Л.Ф. (2018). Сталий розвиток сільських територіальних громад: теоретичні аспекти // Збалансоване природокористування. № 3. С. 66–73.

Європейська хартія місцевого самоврядування (1997). URL: https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата доступа: 09.04.2019).

Заблоцький В.В. (2013). Порівняльний аналіз проектів і концепцій реформування територіальної організації влади та системи місцевого самоврядування в Україні // Публічне управління: теорія та практика. № 2 (14). С. 185–196.

Кириченко Ю.Н. (2012). Територіальна громада як базовий елемент системи місцевого самоврядування України: теоретичне визначення // Форум права. № 4. С. 451–456.

Конституція України (1996). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр (дата доступа: 09.04.2019).

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2015). URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/333-2014-р (дата доступа: 01.04.2019).

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2011) / Адміністрація Президента України В.Ф. Януковича // Політком. URL: http://politcom.org.ua/?p=2946.

Концепція реформування публічної адміністрації в Україні (2005) / Центр політико-правових реформ; Фонд «Євразія». Київ, 2005. — 44 с.

Копотева И.В. (2017). Территориальные подходы к изучению реформы местного самоуправления в России // Крестьяноведение. Т. 2. № 4. С. 31–52.

Кравців В.С., Жук П.В. (2011). Адміністративно-територіальний устрій та місцеве самоврядування в Україні: питання реформування // Бюлетень Західного наукового центру. 2011 / НАН України та МОНМС України. Західний науковий центр. Львів: ПАІС. С. 130-144.

Литвин В.М. (2015). Административно-территориальное устройство Украины: ретроспективное видение и перспективы реформирования // Голос України. № 97 (6101).

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України — офіційний веб-сайт (2019). URL: http://www.minregion.gov.ua/ (дата доступа: 11.04.2019).

Національна стратегія децентралізації та реформи місцевого самоврядування в Україні на 2010–2013 роки (2010). Страсбург.

Петровський В.В., Радченко Л.О., Семененко В.І. (2007). Історія України: Неупереджений погляд: Факти. Міфи. Коментарі. Харків: Вид. Дім «Школа».

Полное Собрание Законов Российской Империи (1914). Собрание третье. СПб. Т. XXXI. Отделение I. 170-175 с. № 34903.

Портал ініціативи «Децентралізація». (2019). URL: https://decentralization.gov.ua/ (дата доступа: 01.03.2019).

Передвиборна програма кандидата на пост Президента України Порошенка Петра Олексійовича (2014) // Центральна виборча комісія. URL: https://www.cvk.gov.ua/pls/vp2014/wp001.html (дата доступа: 11.04.2019).

Реформа публічної адміністрації в Україні: Проекти концепції та законів (2006). Київ: Конус-Ю.

Реформування територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні: проекти нормативно-правових актів (2009) / Інститут громадянського суспільства. Київ.

Шпортюк Н.Л. (2011). Адміністративно-територіальна реформа в Польщі: досвід для України // Державне управління та місцеве самоврядування. № 2 (9).

Municipal reform of 2015 in Ukraine: Implementation and first results

Timur Yu. Gusakov, Junior Researcher, Center for Agrarian Studies, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. 119571, Moscow, Vernadskogo Prosp., 82. E-mail: gusakov.timur@mail.ru.

Local self-government is a structuring element of the institutional environment; thus, its functioning determines the development of territories. The trend of municipal reforming appeared in the countries of Western Europe as early as the mid-1970s due to the general federalization and the empowerment of local authorities. Later similar reforms began in the post-Soviet countries. In 2015, Ukraine adopted the Conception of reforming local self-government and territorial organization of power. According to this Conception, the hierarchy of state power was to be optimized and a new administrative-territorial structure reflecting the contemporary system of social and economic relations in the regions of Ukraine was to be formed. The article considers the evolution of the administrative-territorial and municipal structure of the Ukrainian regions, analyzes the international experience of the reform, and identifies the essence of the municipal reform of 2015 highlighting its strengths and weaknesses.

Keywords: local self-government, local authorities, municipal reform, state administration, system of management, community, institutional environment

References

Bukhvald E.M. (2013). Munitsipalnaya reforma v Rossii: mify y realnost [Municipal reform in Russia: Myths and reality]. *Obshchestvo: Politika, Ekonomika, Pravo,* no 1, pp. 60-69 (In Russ.).

Vatamanyuk-Zelenska U.Z., Fikovska M.Yu. (2018) Evropeysky dosvid reform mistsevogo samovryaduvannya [The European experience of local self-government reform]. *Biznes Inform*, no 3, pp. 85-89 (In Ukrainian).

Vegesh M. (2004) *Karpatska Ukraina. Dokumenty i fakty* [Carpathian Ukraine. Documents and Facts], Uzhhorod: Karpaty (In Ukrainian).

Vermenich Ya.V., Androshchuk O.V. (2014) *Zminy administrativno-teritorialnogo ustroyu Ukrainy XX–XXI st.* [Changes in the Administrative-Territorial Structure of Ukraine in the 20-21st Centuries]. Ed. by G.V. Boryak, Kiev: Instytut istorii Ukrainy (In Ukrainian).

Grushevsky M.S. (2007) Khto taki ukraintsi i chogo vony khochut [Who are the Ukrainians and what do they want?]. *Mykhaylo Grushevsky. Tvory u 50 t,* Lvov: Vidavnitstvo "Svit", vol 4, book 1, pp. 159-160 (In Ukrainian).

Derzhavny reestr vybortsiv — ofitsiyny veb-sayt (2019) [State Register of Voters — official website]. URL: https://is.gd/JFp1Gq (In Ukrainian).

Drogomiretska L.F. (2018) Staly rozvitok silskikh teritorialnykh gromad: teoretychni aspekty [Sustainable development of rural territorial communities: Theoretical aspects]. *Zbalansovane Prirodokoristuvannya,* no 3, pp. 66-73 (In Ukrainian).

Evropeyska khartiya mistsevogo samovryaduvannya (1997) [European Charter of Local Self-Government]. URL: https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (In Ukrainian).

Zablotsky V.V. (2013) Porivnyalny analiz proektiv i kontseptsiy reformuvannya teritorialnoy organizatsii vlady ta systemy mistsevogo samovryaduvannya v Ukraini [Comparative analysis of projects and conceptions of reforming the territorial organization of power and local self-government in Ukraine]. *Publichne Upravlinnya: Teoriya ta Praktyka*, no 2, pp. 185-196 (In Ukrainian).

Kirichenko Yu.N. (2012) Teritorialna gromada yak bazovy element sistemy mistsevogo samovryaduvannya Ukrainy: teoretychne viznachennya [Territorial community as the basic

element of the system of local self-government in Ukraine: A theoretical definition]. *Forum Prava,* no 4, pp. 451-456.

Konstitutsiya Ukrainy (1996) [Constitution of Ukraine]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr (in Ukrainian).

Kontseptsiya reformuvannya mistsevogo samovryaduvannya ta teritorialnoy organizatsii vlady v Ukraini (2015) [Conception of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/333-2014-r (In Ukrainian).

Kontseptsiya reformuvannya mistsevogo samovryaduvannya ta teritorialnoy organizatsii vlady v Ukraini (2011) [Conception of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine]. URL: http://politcom.org.ua/?p=2946 (In Ukrainian).

Kontseptsiya reformuvannya publichnoy administratsii v Ukraini (2005) [Conception of Reforming Public Administration in Ukraine], Kiev: Tsentr polityko-pravovykh reform; Fond "Evraziya" (In Ukrainian).

Kopoteva I.V. (2017) Territoryalnye podkhody k izucheniyu reformy mestnogo samoupravleniya v Rossii [Territorial approaches to the study of the local self-government reform in Russia]. *Krestyanovedenie*, vol. 2, no 4, pp. 31-52 (In Russ.).

Kravtsiv V.S., Zhuk P.V. (2011) Administratino-teritorialny ustriy ta mistseve samovryaduvannya v Ukraini: pytannya reformuvannya [Administrative-territorial system and local self-government in Ukraine: Reform issues]. *Byuleten Zakhidnogo Naukovogo Tsentru,* Lvov: PAIS, pp. 130-144 (In Ukrainian).

Litvin V.M. (2015) Administrativno-territorialnoe ustroystvo Ukrainy: retrospektivnoe videnie y perspektivy reformirovaniya [Administrative-territorial system of Ukraine: A retrospective analysis and prospects for the reform]. *Golos Ukrainy*, no 97 (In Russ.).

Ministerstvo regionalnogo rozvitku, budivnitstva ta zhytlovo-komunalnogo gospodarstva Ukrainy — ofitsiyny veb-sayt (2019) [Ministry of Regional Development, Construction and Housing, and Communal Services of Ukraine — official website]. URL: http://www.minregion.gov.ua (In Ukrainian).

Natsionalna strategiya detsentralizatsii ta reformy mistsevogo samovryaduvannya v Ukraini na 2010–2013 roky (2010) [National Strategy for Decentralization and Local Self-Government Reform in Ukraine for 2010-2013]. Strasbourg (In Ukrainian).

Petrovsky V.V., Radchenko L.O., Semenenko V.I. (2007) *Istoriya Ukrainy: Neuperedzheny poglyad: Fakty. Mify. Komentari* [History of Ukraine: An Unbiased View: Facts. Myths. Comments], Kharkov: Vyd. Dim "Shkola" (In Ukrainian).

Polnoe Sobranie Zakonov Rossiskoy Imperii (1914) [Complete Collection of Laws of the Russian Empire]. Sobranie tretie. Saint Petersburg, vol XXXI, section 1, pp. 170-175, no 34903 (In Russ.).

Portal initsiativy "Detsentralizatsiya" [Portal of the initiative "Decentralization"] (2019). URL: https://decentralization.gov.ua (In Ukrainian).

Peredviborna programa kandydata na post Prezidenta Ukrainy Poroshenka Petra Oleksiyovicha [Pre-election program of the candidate for the post of the President of Ukraine Poroshenko Petro Alekseevich] (2014). URL: https://www.cvk.gov.ua/pls/vp2014/wp001.html (In Ukrainian).

Reforma publichnoy administratsii v Ukraini: Proekty kontseptsii ta zakoniv [Public Administration Reform in Ukraine: Projects of the Conception and Laws] (2006), Kiev: Konus-Yu (In Ukrainian).

Reformuvannya teritorialnogo ustroyu ta mistsevogo samovryaduvannya v Ukraini: proekty normativno-pravovikh aktiv [Reform of the Territorial System and Local Self-Government in Ukraine: Draft Legal Acts] (2009), Kiev: Institut gromadyanskogo suspilstva (In Ukrainian).

Shportyuk N.L. (2011) Administrativno-teritorialna reforma v Polschi: dosvid dlya Ukrainy [Administrative-territorial reform in Poland: Experience for Ukraine]. *Derzhavne Upravlinnya ta Mistseve Samovryaduvannya*, no 2 (In Ukrainian).