Казахский национальный университет имени аль-Фараби

УДК 32(477)

На правах рукописи

ОМАРОВ МӘДИ ЕСЖАНҰЛЫ

Децентрализация государственной власти в Украине: политологический анализ модели трансформации

8D03104 — Политология

Диссертация на соискание степени
доктора философии (PhD)

Отечественный научный консультант
кандидат исторических наук,
старший преподаватель,
Рахимбекова Б.К.

Зарубежный научный консультант
доктор PhD Арчил Чочиа
(Таллинский технологический
университет, Эстония)

Республика Казахстан
Алматы, 2025

СОДЕРЖАНИЕ

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ 3

ВВЕДЕНИЕ 6

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИЗУЧЕНИЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ 24

1.1 Понятие и виды децентрализации 24

1.2 Преимущества и недостатки децентрализации 37

1.3 Влияние децентрализации государственной власти на демократизацию политической системы на местном уровне 49

2 СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ И СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ С КАЗАХСТАНОМ 62

2.1 Исторические аспекты развития системы местного самоуправления в Украине 62

2.2 Реформа децентрализации в Украине: основные изменения 80

2.3 Сравнительный анализ систем субнационального управления и административно-территориального устройства Украины и Казахстана 95

3 ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РЕФОРМЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ 113

3.1 Преимущества и недостатки реформы децентрализации в Украине 113

3.2 Влияние децентрализации государственной власти на демократизацию политической системы на региональном и местном уровнях в Украине 136

3.3 Прочие аспекты реформы децентрализации в Украине 148

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 163

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ 174

ПРИЛОЖЕНИЕ А 189

ПРИЛОЖЕНИЕ Б 193

ПРИЛОЖЕНИЕ В 194

ПРИЛОЖЕНИЕ Г 195

ПРИЛОЖЕНИЕ Д 196

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

В настоящей диссертации применяют следующие термины с соответствующими определениями.

Верховная Рада — однопалатный парламент Украины, высший представительный и единственный законодательный орган государственной власти страны, который формируется путём всеобщих, равных и прямых выборов граждан Украины на основе тайного голосования и осуществляет законотворческую деятельность, утверждает государственный бюджет, контролирует деятельность исполнительных органов власти, ратифицирует международные договоры и осуществляет другие конституционно закреплённые функции по управлению государством.

Громада — сообщество людей, объединённых проживанием на одной территории и совместным решением вопросов местной жизни, коллектив жителей села, посёлка или города, которые рассматриваются как единое сообщество, способное самоорганизовываться для управления своими делами, поддержания порядка и реализации общих интересов.

Демократизация — процесс перехода общества, политической системы или отдельного государства от недемократических форм правления к более демократическим, включающий расширение участия граждан в управлении, развитие политического плюрализма, защиту прав и свобод человека, формирование эффективных институтов представительной власти и обеспечение верховенства права.

Децентрализация — степень распределения полномочий, ресурсов и ответственности между центральными органами власти и субнациональными структурами, такими как региональные, субрегиональные или местные органы управления.

Дотация — форма межбюджетного трансферта, предоставляемая из вышестоящего бюджета нижестоящему на безвозмездной и безвозвратной основе с целью выравнивания бюджетной обеспеченности территорий и обеспечения минимально гарантированных государственных стандартов. В отличие от субвенций, дотации носят неконкурентный и необусловленный характер, то есть расходуются получателем по собственному усмотрению в пределах его полномочий, обеспечивая финансовую устойчивость системы публичного управления.

Локальная демократия — система организации и осуществления власти на местном уровне, основанная на принципах участия граждан в управлении делами своей территории, подотчётности и транспарентности органов местного самоуправления, а также защите прав и интересов местных сообществ. Локальная демократия проявляется через прямое или представительное участие жителей в принятии решений, формировании местных органов власти.

Магдебургское право — система городского самоуправления, основанная на правовых нормах, возникших в немецком городе Магдебург в XIII веке и широко распространившаяся в Центральной и Восточной Европе, включая украинские земли и которое предоставляло городам определённую

юридическую и административную автономию: право избирать собственные органы управления (магистрат), самостоятельно решать хозяйственные, судебные и административные вопросы, а также регулировать отношения между горожанами и властью.

Местная государственная администрация — орган исполнительной власти, который действует в области, районе, городах Киеве и Севастополе и осуществляет на соответствующей территории функции государственной власти, делегированные центральными органами.

Местное самоуправление (МСУ) — форма осуществления публичной власти, при которой население непосредственно или через избираемые органы решает вопросы местного значения (на базовом уровне территориальной организации власти), обладая в пределах закона автономией в принятии решений, формировании бюджета и управлении коммунальной собственностью.

Префект — должностное лицо, представляющее государственную власть на соответствующей административно-территориальной единице (области, районе), назначаемое центральными органами власти для осуществления надзора за законностью деятельности органов местного самоуправления и координации выполнения государственных функций на местах, но не вмешивающееся в текущую хозяйственную деятельность органов местного самоуправления.

Региональное самоуправление (РСУ) — форма публичного управления на уровне административно-территориальных единиц среднего звена (области, регионы, земли и т.д.), при которой органы регионального самоуправления соответствующего уровня наделяются правом самостоятельно решать вопросы регионального значения, управлять имуществом, утверждать бюджеты и разрабатывать стратегии социально-экономического развития региона.

Сепаратизм — политико-социальное движение или идеология, направленные на отделение определённой территории или группы населения от существующего государства с целью образования нового независимого государства либо присоединения к другому государственному образованию. Он проявляется в формах политических требований, массовой мобилизации или вооружённого противостояния и обычно связан с этническими, культурными, религиозными либо экономическими факторами, создающими основу для дезинтеграционных процессов внутри государства.

Субвенция — целевой межбюджетный трансферт, предоставляемый из вышестоящего бюджета нижестоящему на безвозмездной и безвозвратной основе, но строго для финансирования заранее определённых расходов или программ. В отличие от дотаций, субвенции имеют жёстко закреплённое целевое назначение и подлежат контролю со стороны государства, что обеспечивает адресное финансирование при сохранении зависимости получателя от условий предоставления.

Субнациональное управление — система организации и функционирования публичной власти на уровнях, расположенных ниже национального (региональном, областном, муниципальном), включающая как органы государственной власти, так и институты местного самоуправления. Оно

охватывает процессы принятия и реализации решений, управление ресурсами и взаимодействие с населением на территории, обеспечивая баланс между централизованным регулированием и локальной автономией в рамках единого государственного устройства.

Субсидиарность — принцип организации публичной власти, согласно которому принятие решений и выполнение государственных функций должно осуществляться на максимально приближённом к гражданам уровне — местном или региональном, — если эти задачи могут быть эффективно решены на этом уровне.

Территориальная громада — базовая единица административно-территориального устройства Украины, представляющая собой территориальное сообщество, состоящее из жителей одного или нескольких населённых пунктов (сёл, посёлков, городов), объединённых с целью совместного осуществления местного самоуправления, управления общими ресурсами и обеспечения предоставления публичных услуг.

Территориальная организация власти — система пространственного построения государственной власти и управления, включающая деление территории государства на административно-территориальные единицы и распределение между ними полномочий, функций и ресурсов.

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность диссертационного исследования. Актуальность заявленной темы определяется масштабными трансформациями, происходящими в сфере местного самоуправления и децентрализации государственной власти в Украине в последние годы. Украина является единственной страной постсоветского пространства (за исключением стран Балтии, вступивших в Евросоюз в 2004 году), которая начала масштабную реформу субнационального управления. С 2014 года в стране реализуется одна из наиболее комплексных и всеобъемлющих реформ местного управления и территориальной организации власти на постсоветском пространстве, что обусловлено стремлением повысить эффективность функционирования местных органов власти, обеспечить финансовую самостоятельность и устойчивость местных общин, обеспечить прозрачность и подотчётность власти, а также расширить возможности участия населения в процессах принятия решений на местах. Реформа децентрализации охватывает не только вопросы административно-территориального устройства, но и затрагивает фундаментальные принципы распределения полномочий, ресурсного обеспечения и взаимодействия между центральной властью и органами местного самоуправления, что имеет непосредственное влияние на качество публичного управления и устойчивость демократических процессов [1].

До начала реформы 2014 года украинская система местного самоуправления отличалась высокой степенью централизации полномочий и ресурсов, что обусловливало ограниченные возможности органов местного уровня по реализации самостоятельной политики, а также сдерживало развитие инициатив на местах. Недостаточная финансовая самостоятельность, фрагментация территориальных единиц базового и субрегионального уровней, зависимость от централизованных трансфертов и ограниченная ответственность местных властей перед населением негативно сказывались на качестве предоставляемых публичных услуг и способствовали воспроизводству неэффективных управленческих практик [2, с. 3]. Анализ данных проблемных зон и недостатков прежней системы, проведенной Правительством, позволил определить приоритеты реформирования: перераспределение компетенций, укрепление ресурсной базы местных бюджетов и повышение подотчётности местных органов власти.

Реформа местного самоуправления и децентрализации была инициирована в условиях глубокого политического кризиса и вооружённого конфликта на востоке страны, что придало особую значимость и сложность процессам её реализации. Несмотря на экстремальные внешние и внутренние вызовы, именно эти обстоятельства стали дополнительным стимулом для ускорения реформ, поскольку эффективное реагирование на кризисные ситуации требовало большей гибкости, самостоятельности и ответственности от органов местного самоуправления. В этих условиях децентрализация рассматривалась не только как административная мера, но и как инструмент повышения устойчивости

государственного управления и укрепления национальной безопасности [3, с. 25].

Ключевым элементом реформы стало укрупнение и объединение мелких территориальных единиц в более крупные объединённые территориальные громады (ОТГ) [4], обладающие расширенными полномочиями и возможностями для самостоятельного управления ресурсами, стратегического планирования и предоставления качественных публичных услуг населению. Значительное повышение финансовой автономии местных бюджетов, обусловленное изменениями в системе налогового распределения и межбюджетных отношений, позволило громадам планировать и реализовывать приоритетные проекты развития, что отразилось на росте эффективности использования средств и улучшении социальной инфраструктуры [5, с. 6]. Кроме того, изменение избирательной системы на местном уровне способствовало росту политической конкуренции [6].

Особенностью украинской модели стала высокая степень открытости процесса реформ и широкое вовлечение международных организаций и партнеров, осуществляющих поддержку проводимой реформе. К таким инициативам, в частности, относятся U-LEAD [7] и Программа Совета Европы [8].

Вместе с тем, несмотря на признанную успешность ряда аспектов украинской реформы, процессы децентрализации столкнулись с целым спектром вызовов и противоречий. Среди них — провал децентрализации на субрегиональном и региональном уровнях, сохранение двойственной системы субрегионального и регионального управления, формирование закрытых клановых группировок на местах, а также риски неравномерного развития территорий. Эти обстоятельства требуют комплексного анализа, направленного на выявление как сильных сторон украинской модели, так и её уязвимостей, что особенно важно для выработки рекомендаций по дальнейшему развитию системы местного самоуправления как в Украине, так и в других странах постсоветского пространства.

Необходимость анализа политических, социальных и экономических последствий реформы обусловлена появлением новых вызовов, связанных с усилением региональных диспропорций, неравномерностью распределения ресурсов, а также потенциальными рисками центробежных тенденций. Комплексное осмысление этих процессов позволяет не только более объективно оценить результаты реформы, но и сформировать научно обоснованные предложения по корректировке отдельных её направлений.

В контексте Казахстана изучение украинского опыта децентрализации и реформирования системы местного самоуправления приобретает особое значение. Казахстан, как и большинство постсоветских государств, на протяжении последних десятилетий сталкивается с рядом схожих проблем — высокой степенью централизации полномочий и ресурсов, недостаточной финансовой и политической самостоятельностью органов местного самоуправления, территориальной фрагментацией на базовом и субрегиональном уровнях, а также отсутствием эффективных механизмов

участия населения в управлении на местах [9]. В последние годы в Казахстане декларируются планы по совершенствованию системы местного самоуправления, однако институциональные и правовые рамки, в которых реализуются эти инициативы, по-прежнему характеризуются значительными ограничениями.

Дополнительная актуальность исследования обусловлена значительной степенью структурной и историко-культурной схожести Казахстана и Украины, что позволяет проводить обоснованные сравнительные анализы и экстраполировать выводы, полученные на украинском материале, на казахстанский контекст. Во-первых, оба государства на протяжении длительного периода входили в состав СССР, что обусловило формирование сходных моделей государственного управления, унифицированных административных практик и централистских подходов к организации власти. Во-вторых, в современных условиях как Казахстан, так и Украина сохраняют трёхуровневое административно-территориальное деление (область — район — местный уровень), что задаёт схожие параметры для реализации политики децентрализации и реформирования местного самоуправления. В-третьих, оба государства унаследовали от советской эпохи общие институциональные проблемы, такие как доминирование вертикали исполнительной власти, ограниченность самостоятельности органов местного самоуправления и слабость механизмов подотчётности и общественного контроля. Кроме того, важным фактором является наличие сходных социокультурных установок, связанных с восприятием власти, коллективных практик взаимодействия и моделей участия граждан в управлении на местах. Несмотря на то, что народы Украины и Казахстана имеют разное происхождения и формировались в иных исторических и политико-географических условиях, семидесятилетнее пребывание в составе СССР «создало особый ряд взаимосвязанных феноменов, повлекших за собой слияние сфер социального действия и акцентировавших отсутствие данного разделения, которое существовало ранее» [10, с. 104]. В результате, «однопартийная система и монополия государственной собственности вызывали схожие социальные явления и в некоторой степени гомогенизировали процессы» в пост-коммунистических странах [10, с. 104-105]. Все перечисленные обстоятельства создают объективные предпосылки для глубокого анализа применимости украинского опыта децентрализации в условиях Казахстана и актуализируют необходимость межстрановых сравнительных исследований в данной области.

Особое значение для Казахстана представляет критическое осмысление как достижений, так и трудностей украинской реформы, поскольку заимствование и адаптация наработанных подходов без учёта национальных и институциональных особенностей могут привести к частичной или неэффективной реализации реформ. В условиях планируемых изменений в сфере субнационального управления в Казахстане системное изучение украинской модели и анализ её сильных и слабых сторон становятся неотъемлемой частью выработки рекомендаций по формированию более сбалансированной и устойчивой системы управления на местах. Кроме того, исследование

украинского опыта позволяет расширить научное и практическое понимание проблем децентрализации в постсоветском пространстве, что важно не только для отечественной науки, но и для формирования обоснованных предложений в сфере государственной политики. Таким образом, тема диссертационного исследования является актуальной для Казахстана в контексте поиска эффективных стратегий реформирования системы местного самоуправления, укрепления демократических институтов и повышения качества публичных услуг на местном уровне.

Целью настоящей диссертации является проведение политологического анализа украинской реформы местного самоуправления (децентрализации) и территориальной организации власти с выявлением её сильных и слабых сторон. Поставленная цель достигается решением следующих **задач**:

Теоретические задачи:

— раскрыть понятие децентрализации государственной власти в современной политической науке;

— выявить основные преимущества и недостатки процессов децентрализации в развивающихся странах;

— определить взаимосвязь между децентрализацией государственной власти и демократизацией политических систем;

Аналитические задачи:

— рассмотреть этапы становления и развития системы местного самоуправления в Украине до начала реформы 2014 года;

— проанализировать правовые основы организации местного самоуправления в Украине;

— на основании открытых данных, определить ключевые изменения в системе субнационального управления Украины в ходе реформы местного самоуправления и территориальной организации власти;

— сравнить модели административно-территориального устройства и субнационального управления в Украине и Казахстане;

— провести комплексный анализ ключевых изменений, осуществленных в рамках украинской реформы местного самоуправления и территориальной организации власти;

— выявить основные преимущества и недостатки реализованной в Украине реформы;

Оценочно-прикладные задачи:

— оценить влияние процессов децентрализации на демократизацию местного уровня власти в Украине;

— определить целесообразность и возможности адаптации отдельных элементов украинской модели децентрализации и реформы местного самоуправления в условиях Республики Казахстан.

Объектом исследования является реформа местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине, начавшаяся в 2014 году и продолжающаяся по настоящее время. Выбор указанного периода обусловлен тем, что именно с 2014 года, после утверждения государственной Концепции,

реформирование приобрело активный и системный характер, что позволяет полноценно оценить происходящие изменения.

Предметом исследования являются преимущества и недостатки украинской модели реформы местного самоуправления и территориальной организации власти (децентрализации). В рамках предмета исследования изучаются политические, административные, финансово-бюджетные и социальные аспекты реформы, такие как перераспределение полномочий между центром и регионами, внедрение финансовой автономии местных бюджетов, изменения административно-территориального устройства и повышение уровня подотчётности и ответственности местных органов власти перед населением, а также политического участия на местном уровне.

В основу настоящего диссертационного исследования положены следующие **гипотезы**:

1. Предполагается, что реформа местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине привела к демократизации политической системы на местном уровне, которая выражается в росте политической конкуренции, росте политического участия на местном уровне, а также в повышении прозрачности и подотчетности органов местного самоуправления перед местным сообществом.
2. Предполагается, что реформа местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине, привела к повышению уровня финансовой самостоятельности территориальных громад, сделав их более самодостаточными и независимыми от трансфертов из центрального бюджета.
3. Предполагается, что реформа местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине, привела к повышению качества и доступности публичных услуг для населения, в том числе проживающего в сельской местности.
4. Предполагается, что реформа местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине привела к «элитному захвату» власти на местном уровне в отдельных территориальных единицах со стороны местных клановых групп.
5. Предполагается, что реформа местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине привела к формированию более эффективного административно-территориального устройства Украины, которое выражается в укрупнении базового уровня местного самоуправления, что позволило создать территориальные единицы с достаточным демографическим и экономическим потенциалом для самостоятельного осуществления публичных функций.
6. Предполагается, что реформа местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине способствовала росту сепаратистских настроений в отдельных регионах и территориальных громадах страны.

Теоретическую основу диссертационного исследования формируют фундаментальные труды учёных, посвящённые вопросам децентрализации

государственной власти, местного самоуправления и демократизации политических систем.

В изучении децентрализации можно выделить три основные школы мысли: административно-управленческую, экономическую и политико-институциональную. Представители административно-управленческой школы, к которой принадлежат такие авторы как Дж. Манор [11], Ш. Чима и Д. Рондинелли [12], П. Смоук [13], М. Гриндл [14], а также Ж-. П. Фаге[15], уделяют основное внимание повышению эффективности государственного управления, улучшению качества предоставления публичных услуг и расширению возможностей участия местных органов власти в реализации национальных программ. Сама школа сформировалась в 1980-е годы в рамках исследований Всемирного банка, ООН и других международных организаций, занятых проблемами реформ государственного управления в развивающихся странах. Ключевой вклад этой школы заключается в разработке типологии форм децентрализации: деконцентрации, делегации, деволюции и частичной приватизации. В рамках данной школы, децентрализация трактуется преимущественно как инструмент административной оптимизации, в то время как политико-демократическим аспектам уделяется меньшее внимание.

Экономическая школа, называемая также школой фискального федерализма, восходит преимущественно к трудам Ч. Тибоу [16] и У. Оутса [17]. Другими представителями данной школы являются также Дж. Бьюкенен и Р. Масгрейв [18], У. Паницца [19], А. Бретон [20], А. Шнайдер [21], П. Бардхан и Д. Мухерджи [22]. Основной фокус внимания данной школы концентрируется на вопросе об оптимальном распределении доходов и расходов между уровнями власти (центральным и субнациональными). Ее авторы утверждают, что децентрализация позволяет лучше учитывать предпочтения граждан, а также обеспечивает «конкуренцию юрисдикций» и способствует более эффективному предоставлению публичных услуг. Представители школы сформировали теоретическую основу для анализа межбюджетных трансфертов, налоговой конкуренции и финансовой устойчивости субнациональных органов. Критики указывают на то, что в рамках данного подхода зачастую недооцениваются политические и институциональные факторы, а также риски неравномерного развития территорий.

Политико-институциональная школа рассматривает децентрализацию как механизм перераспределения власти и укрепления демократической подотчётности. Её представителями являются Д. Трейсман [23], Х. Баледрсхейм, М. Иллнер, и Г. Воллман [24]. Они подчеркивают, что передача полномочий на местный уровень может одновременно стимулировать демократизацию и порождать новые вызовы: рост коррупции, усиление регионального сепаратизма, «элитный захват» и появление «авторитарных анклавов» внутри государств. Особое внимание уделяется балансу центра и регионов, институциональному дизайну федеративных систем, а также рискам, связанным с фискальной несбалансированностью. В отличие от административной школы, здесь децентрализация рассматривается не как чисто управленческий процесс, а

как глубоко политический феномен, зависящий от стратегий элит, партийной системы и характера государственных институтов.

В настоящем исследовании авторы опираются преимущественно на положения административно-управленческой школы децентрализации, в рамках которой особое внимание уделяется вопросам повышения качества публичных услуг и общей эффективности функционирования субнационального управления. При этом концептуальная база работы существенно дополняется элементами политико-институциональной школы, позволяющей анализировать влияние децентрализации на процессы демократизации, а также на «элитные захваты» в отдельных территориальных единицах. Такой синтез подходов представляется наиболее продуктивным для анализа постсоветских реалий, поскольку позволяет одновременно учитывать как административно-управленческие эффекты, так и политические последствия децентрализационных реформ. Теоретическую основу составляют, прежде всего, труды Дж. Манора, Ш. Чимы и Д. Рондинелли, Д. Трейсмана, а также исследования А. Шнайдера, Х. Балдерсхейма, М. Иллнера и Х. Воллмана, в которых представлена как операционализация децентрализации в качестве инструмента управления, так и её измерения.

Методологическую основу диссертационного исследования формируют институциональный и сравнительный подходы. Их совместное применение позволяет комплексно изучить украинскую реформу местного самоуправления и децентрализации государственной власти в контексте трансформаций всей политической системы страны.

В рамках указанных подходов в работе используются количественные и качественные методы, среди которых ключевое значение имеют:

1. Анализ документов — для изучения нормативно-правовой базы и официальных государственных актов, регламентирующих процессы функционирование местного самоуправления в Украине и Казахстане. К числу источников, подлежащих исследованию, относятся Конституции двух государств, конституционные законы, кодексы, законы, подзаконные акты, государственные концепции и стратегические программы, регулирующие административно-территориальное устройство, распределение полномочий между уровнями власти, а также вопросы бюджетной, финансовой и налоговой политики.

Использование данного метода обусловлено тем, что именно нормативно-правовые акты закрепляют формальные институты, определяющие рамки функционирования систем местного самоуправления и взаимодействия центра с регионами. Анализ документов позволяет выявить не только юридические основы реформы, но и определить, каким образом они трансформируются в институциональные механизмы, задающие параметры демократизации и эффективности управления. Применение метода предполагает сопоставление законодательных положений Украины и Казахстана, выявление общих черт и различий в функционировании местного самоуправления.

2. Сравнительный анализ ― для сопоставления различных моделей местного самоуправления и административно-территориального устройства с

целью выявления их особенностей, сходств и различий. Прежде всего данный метод используется для анализа трансформаций украинской системы местного самоуправления до и после проведения реформы децентрализации. Сопоставление дореформенной и пост-реформенной моделей даёт возможность проследить институциональные изменения в структуре органов местной власти, распределении полномочий, финансовой автономии и избирательной системе. Сравнительный анализ производится через призму административной, фискальной и политической децентрализации. Это позволяет оценить результативность реформы с точки зрения объема полномочий органов местного самоуправления и местных государственных администраций, объема бюджетных ресурсов и степени финансовой самостоятельности, а также изменения избирательной системы на местном уровне.

Кроме того, сравнительный анализ применяется для сопоставления украинской и казахстанской моделей местного и регионального управления. Данный аспект исследования направлен на выявление сходств и различий в институциональном дизайне, законодательной базе и практике функционирования органов субнационального управления в двух странах постсоветского пространства. Сравнительный подход даёт возможность не только обобщить национальный опыт, но и установить, какие институциональные решения могут быть релевантными для совершенствования управления в условиях постсоветской трансформации. Сравнительный анализ моделей двух стран производится по параметрам территориальной организации власти, институциональной архитектуры органов субнационального управления, политического статуса, объема административных полномочий и степени фискальной самостоятельности органов субнационального управления.

Таким образом, метод сравнительного анализа обеспечивает многоплановое понимание исследуемого феномена, сочетая историко-ретроспективный и кросс-национальный подходы. Он позволяет выявить закономерности и специфические особенности децентрализационных процессов, а также соотнести результаты украинской реформы с региональным контекстом постсоветских стран.

3. Индекс демократии Т. Ванханена ― для количественного измерения уровня демократии в отдельных регионах Украины в динамике и оценки влияния реформы децентрализации на демократизацию местного уровня власти. Данный показатель, разработанный финским политологом Тату Ванханеном [25], широко используется в сравнительных политических исследованиях и предназначен для измерения степени демократичности политических систем на основе двух ключевых параметров: уровня электорального участия граждан и степени конкурентности политического процесса. В совокупности они позволяют оценить реальное вовлечение населения в процессы принятия решений и наличие альтернативности в политическом соперничестве. Индекс рассчитывается по формуле $ID = xy/100$, где x — доля голосов, которую не получила на выборах правящая партии (или коалиция партий), а y — уровень участия граждан в голосовании (явка избирателей).

Использование индекса Ванханена в данной работе обусловлено необходимостью количественной оценки изменений, происходящих в результате реформы децентрализации в Украине. Применение этого показателя даёт возможность проследить динамику уровня демократии на субнациональном уровне, выявить различия между регионами и их административными центрами, а также определить влияние институциональных преобразований на расширение демократического участия и усиление конкуренции на местном уровне.

Особое значение имеет использование индекса Ванханена для анализа именно в региональном разрезе. Это позволяет выйти за рамки общенациональных оценок и сосредоточиться на локальных эффектах реформы децентрализации, выявить, в каких условиях она способствует углублению демократических практик, а где сохраняются элементы ограниченной конкуренции или низкой вовлеченности населения. Тем самым метод обеспечивает эмпирико-количественное измерение процесса демократизации и позволяет интегрировать качественные и количественные результаты исследования.

4. Метод направленных экспертных интервью — для выявления мнений и экспертных оценок ключевых участников и аналитиков украинской реформы, позволяющий определить её сильные и слабые стороны, а также особенности реализации на практике, с учетом неформальных аспектов. Наш исследовательский подход базируется на методологии Ж-. Б. П. Аргендегюя, А. Коул и Р. Паскье [26], которые предлагают качественный подход в исследовании местного самоуправления и децентрализации, базирующийся на экспертных интервью. Они подчеркивают, что использование данного метода позволяет в том числе исследовать скрытые, неформальные факторы влияющие на функционирование системы местного самоуправления и процесс децентрализации [26, с. 20].

Использование экспертных интервью имеет несколько целей. Во-первых, данный метод позволяет выявить сильные и слабые стороны реформы, зафиксированные в практическом опыте её реализации. Во-вторых, он открывает возможность анализа неформальных аспектов, которые не всегда отражаются в официальных документах: роль локальных элит, специфику межуровневых взаимодействий, факторы сопротивления изменениям или, напротив, драйверы реформ. В-третьих, экспертные интервью дают возможность сопоставить различные интерпретации и позиции участников реформы, что позволяет реконструировать более комплексную картину её последствий.

Всего было проинтервьюировано 10 экспертов. Данное количество было выбрано в соответствии с рекомендациями С. Квале, который указывает на оптимальное количество экспертов для полноценного исследования той или иной проблемы [27, с. 106]. Для проведения интервью был разработан специальный путеводитель (см. Приложение А), составленный нашей теоретической основы, который задавал рамку для проведения исследования в призме административной, фискальной и политической децентрализации. Кроме того, в путеводителе содержатся вопросы о других аспектах, связанных с реформой местного самоуправления и территориальной организации власти в

Украине, включая административно-территориальную реформу, факторы сепаратизма, коррупции, кадрового обеспечения и полномасштабного вторжения Российской Федерации в Украину 24 февраля 2024 года.

Для обеспечения сбалансированного представления ключевых стейкхолдеров в исследовании была сформирована квотная выборка экспертных интервью, включающая три группы респондентов: представителей академического сообщества, представителей государственных органов и органов местного самоуправления, а также представителей некоммерческих организаций. Данная квота позволила охватить широкий спектр профессиональных позиций и практического опыта, связанных с реализацией реформы децентрализации. Структура квоты и распределение респондентов по указанным группам представлены в Приложении Б.

Все интервью были проведены посредством аудио- и видеосвязи, через платформы WhatsApp, Zoom, Microsoft Teams и Google Meet. Полученные аудиозаписи интервью были транскрибированы с помощью специального программного обеспечения Vosk, работающего на платформе Python. После транскрибирования, была проведена постобработка текста, с целью расставления знаков препинания и исправления некорректных массивов текста.

Метод направленных интервью интегрируется в общую исследовательскую стратегию как часть качественного подхода, дополняя анализ официальных документов и статистических данных. Его применение способствует верификации и уточнению выводов, полученных посредством других методов, а также расширяет эмпирическую базу диссертации за счёт включения субъективного экспертного знания. Таким образом, экспертные интервью обеспечивают необходимую глубину анализа и позволяют соединить формальные и неформальные измерения реформы децентрализации в Украине.

5. Направленный качественный контент-анализ — для выявления, систематизации, структурирования и интерпретации содержательных единиц, выявленных в текстах направленных экспертных интервью, посвящённых реформе местного самоуправления и децентрализации. Теоретико-методологической основой данного подхода является работа Х. Хси и Ш. Шэннон [28], в которой направленный качественный контент-анализ определяется как анализ, опирающийся на заранее сформированные теоретические категории и используемый для уточнения, конкретизации или проверки существующей концептуальной модели.

В контексте настоящего исследования необходимость использования направленного анализа обусловлена тем, что децентрализация в научной литературе имеет устойчивую трёхкомпонентную структуру — административную, фискальную и политическую. Эти компоненты легли в основу первичного набора аналитических категорий, которые задавали рамку последующего кодирования. Дополнительные категории — такие как «неравенство», «кадры», «коррупция», «сепаратизм», «территориальная реформа» — были включены на основе предварительного анализа теории местного управления и реформирования публичного сектора.

Работа с транскриптами интервью велась в специализированной программе MAXQDA24 (версия 24.11.00, лицензия на одного пользователя), которая использовалась для кодирования, формирования кодировочных матриц и фиксации частотности появления отдельных смысловых единиц.

Процедура анализа включала несколько последовательных этапов. На первом этапе было проведено ознакомительное чтение интервью и выделение ключевых категорий (как единиц анализа), что позволило сформировать первоначальный список кодов (Приложение В). Далее проводилось дедуктивное кодирование: каждому фрагменту текста присваивался код в соответствии с заранее определёнными категориями. В случаях, когда высказывание респондента относилось к нескольким концептуальным областям, применялось двойное кодирование.

Для обеспечения прозрачности и воспроизводимости анализа были сформулированы правила включения и исключения. Отрывки включались в категорию, если они содержали:

— описание полномочий, задач или институциональных изменений (административная децентрализация);

— влияние реформы на бюджетные процессы и финансовую автономию (фискальная децентрализация);

— высказывания о политической конкуренции, роли элит и легитимности (политическая децентрализация);

— оценочные суждения о качестве услуг, устойчивости громад, сепаратизме, войне, территориальных изменениях, коррупции и кадровых проблемах.

Фрагменты исключались, если они:

— не содержали аналитического содержания;

— представляли собой пересказ общеизвестных фактов;

— относились к сферам, выходящим за рамки исследовательского вопроса;

— дублировали уже учтённые фрагменты без добавления нового смысла.

На заключительном этапе кодированные сегменты были объединены в аналитические сводки, составлены обобщающие резюме по каждой категории и построена кодировочная матрица (Приложение Г), что позволило системно выявить ключевые проблемы реформы, зоны институциональной уязвимости, а также точки роста.

Использование направленного качественного контент-анализа обеспечило методологическую строгость, согласованность и воспроизводимость работы с разнородным текстовым материалом. Данный метод позволил интегрировать эмпирические данные интервью в рамку теоретических моделей децентрализации, а также выявить, какие элементы реформы подтверждают существующие концепции, а какие — требуют уточнения или переосмысления.

6. SWOT-анализ ― для систематизации и структурирования факторов, влияющих на реформу местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине. Данный метод широко используется в управленческих и политологических исследованиях, поскольку позволяет комплексно рассмотреть как внутренние характеристики исследуемого процесса

(сильные и слабые стороны), так и внешние условия его реализации (возможности и угрозы).

В контексте диссертационного исследования SWOT-анализ был проведён на основе данных, полученных в ходе направленных экспертных интервью. При этом особое значение имел их предварительный разбор посредством направленного качественного контент-анализа, результаты которого послужили исходной базой для выделения ключевых аспектов реформы и их классификации по четырём измерениям SWOT-модели. Такой последовательный дизайн обеспечил логическую преемственность методов: от качественного выявления и систематизации тем в экспертных суждениях — к их аналитической структуризации в форме баланса преимуществ, недостатков, возможностей и угроз.

В ходе анализа к категории сильных сторон были отнесены факторы, указывающие на институциональные и функциональные достижения реформы; к слабым сторонам ─ ограничения, недостатки и системные проблемы её реализации. Под рубрикой возможностей фиксировались перспективные направления развития и положительные эффекты, которые могут быть достигнуты при дальнейшем углублении децентрализации. В группу угроз включались внешние и внутренние риски, способные негативно повлиять на устойчивость и результативность реформы.

Использование SWOT-анализа в данной диссертации позволило не только упорядочить экспертные оценки, но и представить их в форме целостной аналитической схемы, демонстрирующей как достижения реформы, так и её уязвимости и риски. Этот метод обеспечил возможность интеграции качественных данных интервью в аналитическую рамку, удобную для последующей интерпретации и формулирования выводов относительно перспектив децентрализационных преобразований.

Информационную базу настоящего исследования составляют различные источники, обеспечивающие полноту и достоверность полученных выводов. В частности, использованы первичные и вторичные данные, среди которых:

1) нормативно-правовые акты, официальные документы и постановления, регулирующие процессы местного самоуправления и административно-территориального устройства Украины;

2) нормативно-правовые акты, официальные документы и постановления, регулирующие процессы местного самоуправления и административно-территориального устройства Казахстана;

3) официальные статистические данные, предоставленные национальными статистическими службами Украины и Казахстана, а также международными организациями;

4) монографии, научные статьи, аналитические отчёты отечественных и зарубежных исследователей, посвящённые вопросам децентрализации, демократизации и субнационального управления в Украине;

5) результаты направленных экспертных интервью, проведённых со специалистами в области местного самоуправления и децентрализации в Украине;

6) материалы средств массовой информации, отражающие общественную и экспертную дискуссию по исследуемой проблематике.

Использование широкого круга информационных источников позволило обеспечить комплексность и объективность анализа, а также глубину исследовательских выводов.

Практическая значимость исследования заключается в проведении комплексного и всестороннего анализа реформы децентрализации и местного самоуправления на примере Украины, что позволяет глубже понять механизмы трансформации административно-территориального устройства и их влияние на эффективность публичного управления и демократизацию на местном уровне. Полученные результаты вносят вклад в развитие сравнительных исследований постсоветских стран и могут быть использованы в качестве базы для дальнейших научных разработок в области политической науки, государственного управления и региональной политики.

Для Республики Казахстан исследование обладает особой значимостью, так как украинский опыт предоставляет возможность выявить как успешные элементы реформы, так и её проблемные аспекты, что создаёт эмпирическую основу для критического осмысления перспектив модернизации системы местного самоуправления в казахстанских условиях. Материалы диссертации могут быть полезны государственным органам, экспертным сообществам и аналитическим центрам при оценке направлений и последствий институциональных преобразований, а также служить методической основой в образовательном процессе при подготовке специалистов в сфере государственного управления и политологии.

Научная новизна исследования состоит в следующем.

1. Разработана целостная аналитическая рамка изучения децентрализации государственной власти в постсоветской стране, позволяющая рассматривать украинскую реформу не только как управленческую и институциональную реформу, но и как фактор политической трансформации на субнациональном уровне. В работе систематизированы подходы административно-управленческой, экономической и политико-институциональной школ децентрализации и показано, как их сочетание может быть продуктивно применено к анализу реформ на постсоветском пространстве. Предложена операционализация децентрализации через три взаимосвязанных измерения — административное, фискальное и политическое, — что обеспечивает более точное выделение сильных и слабых сторон реформы и позволяет интегрировать её оценку в более широкий контекст демократизации.

2. Теоретически и методологически обосновано использование междисциплинарного исследовательского дизайна, сочетающего институциональный и сравнительный подходы, количественные и качественные методы. Новизна заключается в том, что в казахстанской политологической науке украинская реформа впервые анализируется на основе комбинации

анализа документов, индекса демократии Т. Ванханена в региональном разрезе и направленного качественного контент-анализа экспертных интервью. Показано, как этот дизайн позволяет одновременно оценивать формальные институциональные изменения (законодательные новации, перераспределение полномочий и ресурсов) и неформальные механизмы (элитные интересы, сопротивление реформам, коррупционные практики), усиливая объяснительный потенциал исследования.

3. Сформирована комплексная эмпирическая картина украинской реформы местного самоуправления и территориальной организации власти, которая интегрирует разрозненные фрагменты анализа административной, фискальной и политической децентрализации. На основе систематизации нормативно-правовых актов и данных международной статистики реконструирована логика реформы: перераспределение полномочий между уровнями власти, трансформация доходной базы местных бюджетов, изменения избирательной системы на местном уровне, а также административно-территориальная реформа и укрупнение территориальных громад и районов. В работе демонстрируется, как именно эти институциональные изменения в совокупности укрепили финансовую устойчивость, управленческий потенциал и устойчивость территориальных громад, но одновременно породили новые риски — незавершённость региональной и субрегиональной децентрализации, дублирование полномочий и локальное усиление элит.

4. Впервые для украинского кейса в казахстанской литературе проведена оценка влияния реформы децентрализации на демократизацию на региональном и местном уровнях с использованием индекса демократии Т. Ванханена, адаптированного к субнациональному уровню анализа. Показано, как изменения в избирательной системе, перераспределение полномочий и ресурсов на базовый уровень, а также усиление политической конкуренции в громадах отражаются на показателях электорального участия и конкурентности. Такой подход позволяет эмпирически зафиксировать не только общенациональную, но и региональную неоднородность демократизации, а также связать её с институциональными параметрами реформы и особенностями функционирования местных элит.

5. Существенный вклад вносит проведённый сравнительный анализ систем субнационального управления и административно-территориального устройства Украины и Казахстана, основанный на единых критериях (территориальная организация власти, распределение полномочий, степень автономии, фискальные отношения и политический статус органов субнационального уровня). В диссертации аргументированно показано, что при схожем советском наследии и трёхуровневой модели административно-территориального деления Украина реализовала более глубокую и последовательную децентрализацию, тогда как в Казахстане сохраняется доминирование централизованной модели с ограниченной автономией базового уровня. Это сравнение не только уточняет специфику украинской модели, но и позволяет выявить институциональные препятствия и потенциальные окна возможностей для модернизации казахстанской системы местного и регионального управления.

6. На прикладном уровне новизна исследования состоит в разработке комплекса выводов и рекомендаций относительно применимости украинского опыта децентрализации в Казахстане, построенных не на механическом переносе институтов, а на критическом анализе условий их успешного функционирования. На основе экспертных интервью и SWOT-анализа выделены ключевые преимущества и риски украинской реформы — от роста финансовой самостоятельности и управленческого потенциала громад до угроз «элитного захвата», сохранения слабого районного и областного уровней, а также возможных рецентрализационных тенденций в условиях войны. Эти результаты трансформированы в концептуальные ориентиры для казахстанской реформы субнационального управления, включая необходимость чёткого разграничения государственного управления и самоуправления, завершения децентрализации на региональном и субрегиональном уровнях и создания механизмов сдержек и противовесов для местных элит.

Апробация результатов исследования: основные результаты диссертационного исследования были представлены в шести научных публикациях автора, в том числе 1 статья — в научном журнале, индексируемом в базе данных Scopus, 2 статьи — в научных журналах, рекомендованных Комитетом по контролю в сфере образования и науки МНВО РК, 3 статьи — в сборниках материалов международных конференций, из них 1 — за рубежом.

Положения, выносимые на защиту:

1. Административная децентрализация в Украине способствовала укреплению институциональной и организационной способности органов местного самоуправления за счёт передачи значительной части управленческих полномочий на уровень территориальных громад. Это позволило приблизить принятие решений к гражданам и повысить качество предоставления публичных услуг. Вместе с тем сохраняется проблема разграничения полномочий между уровнями власти в территориальной иерархии, а также отсутствие децентрализации на областном и районном уровнях: де-факто сохраняется институт местных государственных администраций, районный уровень недееспособен, а областные и районные советы по-прежнему не имеют исполнительных органов.

2. Фискальная децентрализация укрепила бюджетную самостоятельность территориальных громад, увеличив их налоговую базу и обеспечив прямые межбюджетные отношения с центральным бюджетом. Это повысило предсказуемость и стабильность финансирования местных органов власти, позволило расширить спектр предоставляемых услуг и инвестиций. Однако одновременно усилились межрегиональные дисбалансы: более экономически развитые общины получили существенные преимущества, тогда как бедные территории рискуют отставать, что формирует угрозу неравенства и ограничивает потенциал равномерного развития. Кроме того, некоторые территориальные громады получили чрезмерные финансовые ресурсы, что позволило их руководителям использовать их в личных целях, в том числе для личного обогащения и подкупа избирателей. Кроме того, ошибки в зачислении

НДФЛ (по месту регистрации предприятия, а не работника) привели к еще большему росту дисбаланса между доходами территориальных громад.

3. Политическая децентрализация создала институциональную основу для политической конкуренции, развития локальной демократии, повышения гражданского участия, появления местных активистов, а также появления региональных политических партий. Вместе с тем, в отдельных регионах выявлены факты «элитного захвата» власти на местах со стороны местных кланов, фрагментация партийного поля Украины. Избирательная реформа на региональном и местном уровнях позволила сформировать более справедливую избирательную систему (пропорциональная, с открытыми списками), но вместе с тем лишила возможности беспартийных граждан участвовать в выборах. Кроме того, политическая децентрализация не всегда сопровождалась формированием устойчивых механизмов подотчётности.

4. Анализ украинской реформы показал, что децентрализация оказала двойственное влияние на процессы демократизации на субнациональном уровне. С одной стороны, выросло гражданское участие население в местном политическом процессе, но с другой стороны, уровень демократии, измеренный через Индекс Тату Ванханена, фактически не изменился за годы реформы: явка избирателей на местные выборы остается низкой, но уровень политической конкуренции повышается.

5. Несмотря на первоначальные опасения, реформа децентрализации сыграла позитивную роль в снижении сепаратизма в отдельных регионах. Именно отсутствие сильных органов местного самоуправления сделало возможным проявление сепаратистских настроений, так как в условиях слабого государства, именно органы местного самоуправления часто становятся противовесом сепаратистским тенденциям и внешней агрессии, что проявилось в ходе вторжения России в Украину.

6. Укрупнение базового уровня местного самоуправления через формирование территориальных громад позволило создать более жизнеспособные административно-территориальные единицы с достаточным демографическим и экономическим потенциалом для эффективного выполнения полномочий. Реформа способствовала сокращению избыточных управленческих звеньев и повышению рациональности административно-территориального устройства. В то же время выявились проблемы с определением оптимального масштаба территориальных громад и неравномерностью ресурсов между ними. На первых этапах процесс объединения территориальных громад происходил добровольно, однако в 2020 году, не объединившиеся громады были объединены принудительно.

7. Российская агрессия против Украины стала критическим вызовом для реформы децентрализации. С одной стороны, она фактически остановила дальнейшую реализацию реформы (на уровне областей и районов), а часть решений по управлению вновь была централизована в силу военной необходимости. С другой стороны, именно в условиях войны местное самоуправление продемонстрировало устойчивость, сыграв ключевую роль в обеспечении функционирования территорий, мобилизации ресурсов и

поддержке населения. Таким образом, война одновременно стала фактором риска рецентрализации и подтверждением значимости децентрализации для выживания государства.

Опубликованные научные труды:

Статья в международном научном издании, входящем в базу данных Scopus:

1. Omarov M., Chochia A., Rakhimbekova B. Democratization of the political system at the regional and local levels in the context of decentralization: The case of four Ukrainian regions // Online Journal Modelling the New Europe. — 2024. — Issue 46. — P. 52-76. — DOI: 10.24193/OJMNE.2024.46.03.

Статьи в журналах из списка, рекомендованного Комитетом по контролю в сфере образования и науки МНВО РК:

2. Омаров. М. Е. Сравнительный анализ систем регионального и местного управления (самоуправления) Казахстана и Украины // Вестник Евразийского национального университета имени Л.Н. Гумилева. Серия: Политические науки. Регионоведение Востоковедение. Тюркология, 2024. — №2(147). — С. 57—81. — DOI: https://doi.org/10.32523/2616-6887/2024-147-2-57-81

3. Омаров М. Е., Рахимбекова Б.К. Сравнительный анализ моделей местного самоуправления Украины // Вестник Евразийского национального университета имени Л.Н. Гумилева. Серия: Политические науки. Регионоведение Востоковедение. Тюркология, 2022. — №3(140). — с.80—98. DOI: https://doi.org/10.32523/2616-6887/2022-140-3-80-98

Статьи в материалах международных и республиканских конференций:

4. Омаров М. Е. Концептуализация понятия «децентрализация» в политической науке // Материалы международной научной конференции студентов и молодых учёных «Фараби әлемі», Алматы, Казахстан, 06-08 апреля 2022 г. — Алматы: Қазақ университеті, 2022. — 998 с. — С. 619-621.

5. Омаров М. Е. Преимущества и недостатки децентрализации государственной власти // Перспективы развития науки в современном мире / Сборник научных статей по материалам X Международной научно-практической конференции (13 декабря 2022 г., г. Уфа). В 3 ч. Ч.3 / — Уфа: Изд. НИЦ Вестник науки, 2022. — 243 с. — С. 141-145.

6. Омаров М. Е. Типология децентрализации в политической науке // «SCIENCE AND EDUCATION IN THE MODERN WORLD: CHALLENGES OF THE XXI CENTURY» материалы XV Международной науч-прак. конф. (ПОЛИТОЛОГИЯ) / сост.: Е. Ешім — Астана, 2023 — 16 с. — С. 10-14.

Этические аспекты. Настоящее диссертационное исследование выполнено с соблюдением общепринятых этических принципов и норм, применяемых в социально-гуманитарных науках. В ходе работы обеспечивалось уважение прав, достоинства и автономии участников исследования, соблюдались принципы добровольности участия, информированного согласия, конфиденциальности и анонимности предоставляемых данных. Персональные сведения респондентов не подлежали разглашению и использовались исключительно в обобщённом виде в научных целях.

При сборе и анализе эмпирического материала не применялись методы, способные причинить физический, психологический или социальный вред участникам исследования. Все процедуры соответствовали требованиям национального законодательства Республики Казахстан и институциональным нормам академической этики.

В процессе подготовки текста диссертации использовались инструменты искусственного интеллекта, в частности ChatGPT версии 5.1, исключительно в целях языковой и стилистической корректировки, улучшения структуры текста и повышения его читабельности. Использование искусственного интеллекта не затрагивало разработку научной концепции, формулирование гипотез, проведение анализа данных, интерпретацию результатов и формулирование выводов, которые являются результатом самостоятельной научной работы автора.

Этическая экспертиза исследования была проведена Локальным этическим комитетом Казахского национального университета имени аль-Фараби. По итогам рассмотрения было получено положительное заключение Локального этического комитета КазНУ им. аль-Фараби № 589 от 27.05.2025, что подтверждает соответствие исследования установленным этическим требованиям (Приложение Д).

Структура диссертационной работы определена в соответствии с целю и задачами, а также логикой их решения. Диссертация состоит из введения, 3-х разделов (каждый из разделов имеет 3 подраздела), заключения, списка использованной литературы и приложений. Объем диссертации составил 188 страниц машинописного текста, не считая приложений. Список использованных источников включает 187 наименований.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИЗУЧЕНИЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

1.1 Понятие и виды децентрализации

Изучение феномена децентрализации государственной власти является важной задачей современной политической науки. Это понятие, несмотря на широкое распространение в научной литературе и практике государственного управления, характеризуется многообразием трактовок и подходов. В этой связи возникает необходимость детального рассмотрения и концептуализации термина «децентрализация», анализа его видов и форм, что позволит создать прочную теоретическую основу для дальнейшего исследования процессов реформирования местного самоуправления и государственной власти на примере Украины. Поиск корректных определений и концептов необходим в том числе и потому, что в Украине, такие понятия как «децентрализация» и «федерализация» имеют сильно политически заряженные значения [3, с. 25].

Сам термин «концепт» аналогичен русскому термину «понятие» [29, с. 4]. Соответственно, концептуализация представляет собой процесс формирования концептуальных характеристик относительно явлений, феноменов, понятий (концептов) в сознании людей [30, с. 55]. Соответственно, под концептуализацией в нашей работе будет пониматься процесс придания определенных концептуальных характеристик изучаемому нами понятию.

Для более глубокого понимания сущности концепта «децентрализация», необходимо обратиться к истории. Первым политическим философом, который использовал данное понятие в политическом контексте, стал французский ученый и философ А. де Токвиль, который писал, что «Великая французская революция началась как стремление к децентрализации, но привела напротив централизации государственной власти» [31, с. 51]. В дальнейшем, французский чиновник М. Блок, в 1863 году, написал статью, под названием «Децентрализация», в которой рассуждал об усилиях французских политиков в деле децентрализации государственной власти [31, с. 52]. Морис Блок понимал под децентрализацией «способ организации власти отдельных территориальных единиц в рамках единого государства» [31, с. 53].

Среди других французских философов, которые использовали данное понятие, можно также выделить П-. Ж. Прудона, видного теоретика анархизма, который в своей книге «Принципы федерации» писал о том, что все его идеи сводятся к двум формула: политическая федерация и децентрализация [32, с. 74]. При этом, сам Прудон не объясняет, что имеет в виду под термином децентрализация в своей работе. Однако, учитывая то, что Прудон в своих трудах делал отсылки к французским философам, можно предположить, что его понимание децентрализации аналогично тому, которое дается другими французскими политическими философами.

В российском политическом дискурсе концепты централизации и децентрализации впервые упоминаются в Энциклопедическом словаре Брокгауза и Ефрона, изданном в 1903 году. В словаре указано, что «централизация есть система государственного устройства, при которой

центральная власть стремится не только регулировать общее направление государственной жизни, но и руководить деятельностью местных властей, подчиняя их своему непосредственному воздействию». Противоположностью централизации является децентрализация, при которой «разграничиваются функции центральной власти и местных властей, а объем прав последних расширяется за счет объема прав первой. Также, в словаре отмечено, что понятие децентрализация весьма похоже на понятие самоуправление, однако не тождественно ему. Понятие децентрализация является более широким, поскольку в него входит федеративный строй и полная автономия областей, тогда как местное самоуправление предполагает зависимость от центральной законодательной власти» [33, с. 17].

В свою очередь, в 1905 году, вышла работа авторства З. Авалова [34], под названием «Децентрализация и самоуправление во Франции. Департаментские собрания от реформы Бонапарта до наших дней», где проводится политический анализ административных реформ, реформ местного самоуправления и децентрализации во Франции, начиная с правления Наполеона I Бонапарта и заканчивая современной (на момент написания работы) ситуацией. В предисловии, автор указывает, что понимается под централизацией и децентрализацией. С его точки зрения, «централизация стала означать, прежде всего, заведывание местными делами (в частности, делами департаментов, их повинностями и их интересами) из центра, то есть отчасти непосредственно центральными учреждениями, отчасти, под их контролем, местными органами центральной власти; а под децентрализацией понимали, соответственно этому, преимущественно передачу всех или некоторых функций по заведыванию местными делами представительным учреждениям данных земских союзов, например департаментов» [34, с. VI].

Новым этапом в эволюции концепта децентрализации в политическом контексте, стала вторая половина XX века. В течении нескольких десятилетий после Второй мировой войны, происходит активизация научных дискуссий о децентрализации. Пик исследований в области децентрализации пришелся на 1980-е годы, хотя и до этого периода выходили научные работы отдельных авторов, посвященных децентрализации. Как отмечает Г. Дюбуа, этому «способствовало, во-первых, реакция на расширение масштабов присутствия правительства и концентрации власти в некоторых странах в послевоенное время, во-вторых, существование высокоцентрализованной власти в колониях европейских стран, а также децентрализация власти в ходе деколонизации, в-третьих, распад Советского Союза, ознаменованный крахом социалистического лагеря и появлением большого количества независимых государств, и в-четвертых, активное участие международных организаций и консультантов, а также общий всплеск научных исследований в области государственного управления» [35, с. 705].

В начале 1970-х годов, Д. Инк и А. Дин, в связи с изданием 27 марта 1969 года меморандума Президента США, в котором тот поручил руководителям министерств и ведомств, наиболее вовлеченным в оказании помощи штатам и общинам, предпринять действия по обеспечению большей и более равномерной

децентрализации федеральных программ [36, с. 60]. В связи с этим, Инк и Дин представили собственное определение термина децентрализация, который означает «возложение ответственности за программные операции и принятие решений на уровень, наиболее близкий населению, в соответствии с выборностью и ответственностью». Это, в свою очередь, означает, что «глава каждого агентства должен делегировать полномочия, представленные ему законом, должностным лицам на местах» [36, с. 61].

Как уже было отмечено ранее, 1980-е годы стали наиболее плодотворным периодом в изучении децентрализации со стороны многих авторов. А. Шнайдер, в этой связи, отмечает, что застой экономики и неэффективная бюрократия в центральных органах власти заставили исследователей рассматривать децентрализацию как решение проблем развивающихся стран. Кроме того, существовал и внутренний запрос во многих государствах на децентрализацию, поскольку местные политики и гражданское общество стремились отобрать власть у центральных правительств, а национальные лидеры напротив предоставляли доступ к власти и ресурсам, используя это как средство получения поддержки от союзников на местном уровне или как средство удовлетворения требований демократизации. Идеологическая поддержка децентрализации, отмечает автор, происходила как справа, так и слева, но по разным причинам: первые стремились повысить эффективность государственного управления, а вторые — добиться иной конфигурации распределения власти [21, с. 34].

Как отмечают Ш. Чима и Д. Рондинелли, до начала 1980-х годов, государство и правительство обычно воспринимались как взаимозаменяемые понятия. Правительство рассматривалось как институциональное воплощение государственного суверенитета, а также как доминирующий источник принятия политико-правовых решений. Между тем, в развивающихся государствах шли дебаты о структуре, роли и функциях центрального правительства. Многие дискуссии касались эффективности центральной власти и ее полномочий в продвижении социально-экономического развития, а также на потенциальных преимуществах и недостатках децентрализации власти в пользу субнациональных административных единиц, местных органов власти и других агентов государства. Д. Рондинелли, будучи одним из наиболее известных и авторитетных ученых, изучавших проблемы децентрализации, определяет её как передачу полномочий, ответственности и ресурсов посредством деконцентрации и делегирования от центра на более низкие уровни управления [12, с. 1]. Между тем, указанные авторы отмечают, что со временем, «термин децентрализация обрастает все новыми значениями и если до середины 1980-х годов, его определение в большей степени концентрировалось в административно-бюрократической парадигме, то есть фокусируясь исключительно на иерархической и бюрократической передаче власти на другие уровни, то начиная с середины 1980-х годов, в определение данного термина были включены вопросы разделения властей, демократизации, рыночной либерализации и повышения роли частного сектора в принятии решений» [12, с. 2].

В начале 1980-х годов другие авторы также предпринимали попытки концептуализировать понятие децентрализации в политической науке. В частности, британский политолог и исследователь Д. Коньерс отмечает, что политологи дают различные определения для термина децентрализация, а также выделяют несколько различных форм децентрализации. Кроме того, политологи объясняют различия между терминами децентрализация, деволюция и деконцентрация. Однако, как подчеркивает Коньерс, большинство государств, которые проводят реформы, направленные на децентрализацию государственной власти, используют данный термин в более свободном смысле для обозначения передачи полномочий и функций центрального правительства на любой субнациональный уровень. Она использует именно данное определение термина децентрализация в своей научной статье и отмечает, что любая попытка придать данному термину дополнительное значения — излишне усложняет научную дискуссию [37, с. 108].

В свою очередь, один из наиболее известных и авторитетных исследователей децентрализации Б. Смит дает примерно такое же определение термину «децентрализация». Смит определяет децентрализацию как «делегирование власти на более низкие уровни в территориальной иерархии». При этом, в процессе изучения децентрализации Смит концентрируется прежде всего на институциональных взаимоотношениях между более высокими и более низкими уровнями власти [38, с. 706]. Смит подчеркивает, что в мире не существует как полностью централизованных, так и полностью децентрализованных государств. Также Смит выделяет 6 основных аспектов, которые необходимы для децентрализации государственной власти:

— разграничение территориальных единиц;

— определение характера правительственных отношений;

— финансирование региональных органов власти;

— форма организации местных органов власти;

— представительство центрального правительства на местах;

— участие местного сообщества в политической жизни территории [39, с. 768].

В ранее указанной работе, Ш. Чима и Д. Рондинелли отмечают, что до конца 1980-х годов, правительства разных государств использовали три основные формы децентрализации: деконцентрацию, деволюцию и делегирование. Деконцентрация предполагала возложение административных функций с центральных министерств и ведомств на региональные и местные административные уровни путем создания региональных подразделений национальных департаментов и передачи им некоторой части полномочий по принятию решений. Деволюция, в свою очередь, предполагала укрепление местных органов власти путем предоставления им полномочий, ответственности и ресурсов для оказания государственных услуг, а также инфраструктуры, необходимой для защиты здоровья населения и его безопасности. Делегирование же, предполагает передачу полномочий по управлению конкретными функциями полуавтономным или полугосударственным организациям, а также государственным предприятиям [12, с. 3].

Дж. Манор указывает, что децентрализацию нельзя рассматривать как некое единое и общепринятое понятие, подчеркивая, что значение данного понятия может меняться и в зависимости от контекста, оно может означать множества разных вещей [11, с. 2]. В этой связи, автор не дает единого определения децентрализации, предпочитая концентрироваться на определении отдельных видов децентрализации, таких как административная, фискальная и деволюция. При этом, его определение понятия децентрализации как деволюции во многом похоже на определение, которое многие авторы дают понятию децентрализация в целом. Так, автор определяет децентрализацию как деволюцию - передачу ресурсов и власти (и часто, задач) на более низкие уровни власти, которые в значительной или полной мере независимы от высших уровней управления и в той или иной степени демократичны [20, с. 6]. Кроме того, автор указывает, что децентрализация ресурсов и полномочий без проведения демократических реформ, будет являться неполноценной и не приведет к эффективным результатам. Автор подчеркивает, что повышение подотчетности местных органов власти является наиболее важным элементом успешной децентрализации. В отсутствие такого элемента, либо при наличии лишь минимальных шагов в сторону демократизации, препятствия для повышения подотчётности становятся практически непреодолимыми [11, с. 7].

Что же касается определения термина «децентрализация», даваемых другими авторами, то их присутствует довольно большое количество. Приведем некоторые из них, которые даются наиболее авторитетными современными учеными, изучающими децентрализацию с точки зрения политической науки. Важно подчеркнуть, что даваемые ими определения понятию децентрализации зависят прежде всего от поставленных ими целей и задач исследования. Таким образом, авторы могут делать акцент на одних аспектах и уделять недостаточное внимание другим аспектам. Кроме того, некоторые авторы вводят новые подкатегории или типы данного понятия, на которых делают особый акцент.

Так, Ж.-П. Фаге определяет децентрализацию как передачу центральным (национальным) правительством определённых функций вместе со всеми административными, политическими и экономическими полномочиями, которые они включают, демократическим местным (муниципальным) органам власти, независимым от центра и действующим в рамках юридически установленных географических и функциональных границ [15, с. 126]. В другой своей работе, в соавторстве с К. Пёшль, Фаге объясняет, что его подход к определению децентрализации во многом базируется на определении деволюции Дж. Манора, которое мы упоминали ранее [15, с. 3].

Э. Онгару определяет децентрализацию как процесс распространения формальной власти от меньшего числа участников к большему. Формальная власть может быть децентрализована различными способами: внутри органа или ко внешним органам, которые, в свою очередь, могут управляться избранными представителями, либо назначаться. Политика передачи полномочий — это реформа, направленная на децентрализацию формальной власти в пользу внешних, законно созданных органов, управляемых избранными

представителями. Данная реформа, обычно происходит «сверху вниз» [40, с. 739].

М. Иллнер и Г. Воллман отмечают, что центральные правительства децентрализуют (то есть передают) часть своих функций субнациональным органам власти прежде всего для поддержания своей легитимности. Под децентрализацией авторы понимают передачу функций государства демократически избранным автономным территориальным правительствам, которые могут действовать в рамках децентрализованных функций от своего имени, не обращаясь к вышестоящим органам власти. Таким образом, децентрализация — это процесс изменения баланса сил с центрального на субнациональный (местный или региональный) уровень [24, с. 314].

А. Шнайдер отмечает, что понятие децентрализации часто имеет оценочный характер, что заставляет исследователей смешивать децентрализацию с другими понятиями, особенно с теми, которые имеют также положительное значение, такими как демократия или рыночные реформы. В результате, подчеркивает он, существует мало согласия относительного того, что представляет собой децентрализация, каковые ее причины или какие последствия она может иметь [21, с. 33]. Автор считает, что хотя существуют разногласия относительно значения понятия «децентрализация», большинство исследователей согласится с тем, что передача власти и ресурсов центральному правительству не является децентрализацией, тогда как передача власти и ресурсов от центрального правительства — это то, что включает в себя децентрализация. Децентрализованные системы, по мнению автора, — это системы, в которых центральные субъекты играют меньшую роль. В таких системах, центральные правительства обладают меньшей долей финансовых ресурсов, предоставляют большую административную автономию нижестоящим органам власти и уступают более высокую степень ответственности за реализацию политических функций [21, с. 33].

В свою очередь, П. Бардхан и Д. Мухерджи подразделяют децентрализацию на два вида: формальную и фактическую, между которыми, по их мнению, существует серьезный разрыв. Они подчеркивают, что органы власти более высокого уровня часто возлагают ответственность за оказание социальных услуг на более низкие уровни власти, без соответствующей передачи им средств или кадров. Они отмечают, что это довольно частый случай «нефинансируемых полномочий». В других случаях, по мнению авторов, компетенция местных и провинциальных органов власти дублируется, что делает децентрализацию весьма неэффективной. Авторы особо выделяют то, что отсутствие фискальной независимости (при формальной децентрализации) приводит к ситуации, когда чиновники становятся подотчетными не местному населению, а вышестоящим органам, поскольку источники местных доходов ограничены и неэластичны, а распределение средств между сообществами определяется по усмотрению чиновников более высокого уровня, а не по четко определенными правилам. Авторы считают, что при формальной децентрализации, зачастую не предпринимается достаточных усилий для обеспечения обучения и повышения квалификации должностных лиц местных

органов власти, особенно в вопросах стратегического планирования и разработки программ [22].

Б. Джейкоб и С. Джейкоб также подчеркивают, что существует серьезная разница между формальной и фактической децентрализацией, соглашаясь с тезисами и выводами П. Бардхана и Д. Мухерджи. Авторы отмечают, что система не является децентрализованной если местным органам власти необходимо ждать решений центрального правительства или если центральное правительство дает подробные предписания того, как местные органы власти должны принимать решения. Они указывают на то, что местные органы власти должны иметь полномочия принимать собственные решения и обладать свободой в реализации данных решений. Это также подразумевает, что их решения не могут быть изменены никаким другим органом [41, с. 193].

В этой связи, авторы предлагают собственное определению фактической децентрализации, которая с их точки зрения представляет собой процесс, ведущий к автономии и независимости местных органов власти, которые способны принимать эксклюзивные и обязательные решения и реализовывать их в тех сферах, которые формально отнесены к их компетенции. Автономия и независимость местных органов власти подразумевает, во-первых, возможность реализовывать отнесенные к их компетенции политические полномочия, без их согласования с вышестоящими органами власти, во-вторых, наличие кадрового обеспечения, позволяющего реализовывать данные решения, в-третьих, наличие ресурсов, позволяющих реализовывать данные решение и в-четвертых, наличие возможности контроля за исполнением данных решений [41, с. 194].

Д. Раджасехар, М. Девендра Бабу и Р. Манджула определяют децентрализацию как процесс перераспределения политической, административной и фискальной ответственности в местные выборные органы и расширение возможностей местных сообществ с целью гарантирования эффективного функционирования этих органов [42, с. 2]. Кроме того, авторы уделяют в своей работе особое внимание понятию «демократическая децентрализация», цитируя в своей монографии понятие, данное Г. Блэром.

В трактовке Блэра, демократическая децентрализация представляет собой ситуацию, при котором существенная власть передана местным органам власти, которые доступны и подотчетны местному населению, которое пользуется всеми политическими правами и свободами [43, с. 21].

Среди казахстанских авторов, проблемами децентрализации государственной власти и местного самоуправления занимались такие авторы, как А. М. Белиспаев, Е. Адасбаев и А. Кантарбаева, Р. Асаубаев, Ш. Б. Халикова, М. Б. Кенжегузин.

А. М. Белиспаев отмечает, что «опыт реформирования местного самоуправления в странах Европы и СНГ демонстрирует, что децентрализация играет важную роль в процессах демократизации и трансформации экономики и общества». Автор подчеркивает, что «децентрализация способствует повышению восприимчивости органов власти к местным потребностям и проблемам, а в случае возложения ответственности за предоставление услуг и обеспечение инфраструктуры на местные органы власти, они могут лучше

оценивать соотношение доходов и расходов, а также более гибко реагировать на потребности населения в рамках бюджетных ограничений». Кроме того, автор указывает, что «перераспределение полномочий между ветвями и уровнями власти обязательно сопровождаются ослаблением механизмов и институтов государственности». В этой связи, автор подчеркивает, что «важнейшим элементом гарантирования демократии выступает связь государственного и самоуправляемого начал, обеспечивающая политико-правовой баланс сил, при котором будет сохранено единство государственной власти и ее суверенитет» [44, с. 47].

Е. Адасбаев и А. Кантарбаева отмечают, что основные физические и демографические параметры влияют на степень предрасположенности страны к проведению бюджетной децентрализации. Для более крупных стран характерна большая потребность для децентрализации государственных функций с передачей их на более низкие уровни управления. Кроме того, авторы подчеркивают, что децентрализация может явиться одним из вариантов решения проблемы и запросов населения в странах, отличающихся высоким уровнем этнического разнообразия [45, с. 28].

Ш. Б. Халикова указывает, что «децентрализация управления позволяет, во-первых, сократить затраты на содержание многочисленного и порой медленно реагирующего на изменения центрального аппарата управления и повысить эффективность самого управления, а во-вторых, повысить социальную активность и включить широкие слои населения в управленческий процесс» [46, с. 119]. Также, автор подчеркивает, что «передача больших полномочий на местный уровень сама по себе не означает преобразования сектора услуг и необходимо определить, чем она вызвана, политическими или чисто фискальными целями» [46, с. 120].

Таким образом, исходя из анализа вышеуказанных подходов к определению понятия децентрализация, мы можем выделить подход, который представляется нам наиболее подходящим в рамках данного исследования. На наш взгляд, понятие децентрализации как деволюции Дж. Манора [11, с. 6] является наиболее подходящим и лаконичным в нашем исследовании, поскольку оно с одной стороны, охватывает децентрализацию через призму трех основных видов: административной, фискальной и политической, а, с другой стороны, подчеркивает важность независимости в принятии решений местных органов власти от вышестоящих, а также их демократичности.

Как мы уже отмечали ранее, у децентрализации нет единого общепринятого определения, поскольку она представляет собой довольно многоаспектное явление, включающее целый ряд мероприятий в различных сферах. В этой связи, необходимо на наш взгляд рассмотреть виды децентрализации в каждой из сфер, поскольку это позволит нам более детально проанализировать все существующие аспекты данного явления на примере Украины.

В существующей теоретической литературе, особенно в работах зарубежных авторов, уделено достаточно много внимания типологизации и классификации децентрализации. Тем не менее, единого подхода среди авторов

также не существует. Это связано прежде всего с тем, что авторы по-разному рассматривают те или иные процессы и по-разному выделяют необходимые параметры, при помощи которых они производят типологизацию.

Мы уже упомянули подход Дж. Манора [11, с. 6], который выделяет три основные вида децентрализации: административную, фискальную и деволюцию (которую он также называет демократической децентрализацией, однако другие авторы называют данный вид политической децентрализацией). Как мы покажем далее, большинство авторов сходятся с данным подходом, подразумевающим три основных вида. Однако значительная часть авторов выделяет также дополнительные виды децентрализации, которые на наш взгляд, имеет смысл рассмотреть, даже если мы не будем использовать их парадигму.

Ф. Саито выделяет 5 типов децентрализации, которые, по его мнению, являются значимыми при изучении данного феномена. Он подразделяет децентрализацию на следующие виды: политическую, экономическую/финансовую, административную, социальную и культурную [47, с. 8].

Ш. Чима и Д. Рондинелли отмечают, что по мере расширения концепции управления, расширялись и представления об обосновании, целях и формах децентрализации. Децентрализация, по их мнению, представляет собой не только передачу власти, полномочий и ответственности внутри правительства, но и распределение полномочий и ресурсов для формирования государственной политики в обществе. В этой связи, они подразделяют децентрализацию на следующие четыре вида: административную, политическую, фискальную и экономическую [12, с. 6].

Административную децентрализацию авторы определяют как деконцентрацию центральных правительственных структур и бюрократии, делегирование полномочий и ответственности центрального правительства полуавтономным агентам государства, а также децентрализованное сотрудничество государственных учреждений, выполняющих похожие функции, посредством «дублирования» через национальные границы.

Политическую децентрализацию авторы определяют как комплекс процедур по расширению участия граждан в выборе политических представителей и в формировании государственной политики, изменению в структуре правительства, путем передачи полномочий и власти органам местного самоуправления, созданию институтов разделения власти внутри государства через федерализм или местную автономию, созданию институтов и процедур, формирующих участие гражданского общества в принятии государственных решений и предоставлении социально-значимых услуг, а также в мобилизации общественных и финансовых ресурсов для влияния на принятие политических решений.

Фискальную децентрализацию авторы определяют как комплекс средств и механизмов для фискальной кооперации при распределении государственных доходов между всеми уровнями власти, делегирование фискальных полномочий при получении государственных доходов и распределении расходов, а также фискальную автономию для региональных и местных органов власти.

Экономическую децентрализацию авторы определяют как либерализацию рынка, дерегулирование, приватизацию государственных предприятий и государственно-частное партнерство [12, с. 7].

М. Иллнер и Г. Воллман вовсе выделяют лишь 2 вида децентрализации: административную и политическую. Административная децентрализация, с их точки зрения, представляет собой процесс реформирования иерархического и функционального распределения функций между центральным правительством и местными органами власти. Политическая децентрализация означает передачу полномочий по принятию решений на нижний уровень правительственных единиц (местных органов власти) и гражданам или их законно избранным представителям. Реализация автономных полномочий по принятию решений, представляет собой, по мнению авторов, акт местного или регионального самоуправления. Политическая децентрализация, подчеркивают авторы, обычно происходит на промежуточном (региональном) уровне в территориальной иерархии [24, с. 314].

К. Политт, Дж. Бирчалл и К. Патнэм, так же, как и М. Иллнер и Г. Воллман делают акцент на двух основных видах децентрализации: административной и политической. Политическая децентрализация, по мнению авторов, представляет собой такую децентрализацию, при которой основными приобретателями власти являются избранные прямым голосованием политики или представители местного сообщества. Когда центральное правительство, подчеркивают авторы, децентрализует полномочия по выполнению каких-либо конкретных задач (вопросы здравоохранения или транспортные вопросы) в пользу избранных местных органов власти, тогда мы имеем дело с политической децентрализацией. Кроме того, к политической децентрализации авторы также относят повышение авторитета органов по управлению школами, поскольку в их состав входит значительная часть руководителей, избираемых родителями[1].

При этом, авторы подчеркивают, что политическая децентрализация не обязательно предполагает наличие политических партий и выборов, на которых могут голосовать все граждане. Она, по их мнению, может принимать форму, при которой избрание представителей происходит по отраслевому принципу, а не через универсальный избирательный округ. Таким образом, по мнению авторов, кандидатами могут становиться обычные граждане, а не профессиональные политики. В свою очередь, при административной децентрализации, по мнению авторов, происходит перераспределение власти в пользу органов, которые назначаются, а не избираются, и которые наделяются прежде всего управленческими, административными или экспертными полномочиями, а не политическими. В качестве примера административной децентрализации, авторы называют передачу исполнительных полномочий агентствам, которые находились ранее на уровне министерств (например, Национальная служба здравоохранения). При этом, авторы отмечают, что в

[1] Примечание: здесь следует подчеркнуть, что авторы изучают вопросы децентрализации именно в Великобритании и делают акцент именно на этой стране, поэтому приводят некоторые примеры, которые могут не отражать особенности политического устройства других стран.

Великобритании, при правлении консерваторов, децентрализация была скорее административной, чем политической [48, с. 6].

Однако помимо разделения децентрализации на административную и политическую, авторы также выделяют еще 3 типа разделения, в зависимости от стратегического выбора. Один из типов подразделяет децентрализацию на конкурентную и неконкурентную, второй на внутреннюю децентрализацию и деволюцию, а третий на вертикальную и горизонтальную децентрализацию.

Административная децентрализация, по мнению авторов, неконкурентная, поскольку полномочия делегируются от органов более высокого уровня к органам более низкого органа или от вышестоящего органа к подчиненному. Конкурентная децентрализация, с точки зрения авторов, возможна при использовании конкурентных торгов, при которых, в рамках тендера, выполнение тех или иных функций будет предоставляться в рамках контракта сторонним организациям [48, с. 8].

Также, как было упомянуто выше, авторы разделяют децентрализацию на внутреннюю децентрализацию и деволюцию. Внутренняя децентрализация представляет собой передачу полномочий на более низкий уровень в иерархии, однако в рамках одного ведомства. Деволюция, в то же время, представляет собой передачу власти и полномочий органам, которые не входят в одно ведомство. Зачастую, как отмечают авторы, передача полномочий происходит другим органам, либо совершенно новым органам, которые создают специально для наделения их данными полномочиями [48, с. 9].

И наконец, четвертый тип разделения, предполагает разделение децентрализации на вертикальный и горизонтальный виды. Горизонтальная децентрализация означает степень, в которой управленческие кадры в организации разделяют свои полномочия с другими группами. В горизонтально децентрализованной организации, исполнительные функции осуществляются менеджерами, которые руководят отдельными группами персонала. При этом, в такого типа организации, группы персонала обладают значительной автономией при принятии решений, где от них ожидается саморегулирование и самоуправление, а также отсутствует прямой контроль со стороны менеджеров [48, с. 9]. При этом, определения вертикальной децентрализации, авторы почему-то не дают.

Д. Трейсман, в свою очередь, так же, как и Дж. Манор подразделяет децентрализацию на 3 вида: административную, политическую и фискальную. Рассуждая об административной децентрализации, автор отмечает, что существуют разные варианты административно децентрализованных систем, которые могут иметь один или несколько административных уровней. В системах с двумя и более субнациональными уровнями, органы власти промежуточных уровней (например штатов или провинций) могут иметь власть над органами власти более низких уровней (например, муниципалитетов). Автор отмечает, что пока ни один из уровней не имеет права отменять или обжаловать инструкции и предписания центрального правительства, система остается лишь административно (а не политически) децентрализованной. Такие системы, различаются также по объему политики, которая может быть реализована

местными органами власти, и по объему, который центральное правительство реализует самостоятельно. При этом, автор отмечает, что подчинение, даже если оно очевидно в теории, на практике никогда не бывает абсолютным, поскольку центральное правительство может быть не в состоянии осуществлять абсолютный контроль над действиями подчиненных органов. Кроме того, органы власти более высокого уровня могут делегировать полномочия своим подчиненным органам по принятию решений в области местной политики. Чтобы система оставалась только административно децентрализованной, центральное правительство должно сохранять за собой право отменить данное делегирование, а также право отменить любое решение, принятое подчиненными местными органами власти [23, с. 23].

Административная децентрализация автором противопоставляется политической децентрализации. При этом, политическую децентрализацию Манор также подразделяет на различные виды. Он подчеркивает, что в целом, политическая децентрализация представляет собой передачу некоторых полномочий по принятию решений нижестоящим уровням таким образом, чтобы центральное правительство либо вовсе не могло отменить решений нижестоящих органов власти, либо могло сделать это лишь в определенных случаях, с крайними затруднениями. Кроме того, политическая децентрализация предоставляет местному сообществу, проживающему в территориальных единицах более низкого уровня, право по выбору должностных лиц местных органов власти. Автор подчеркивает, что в рамках многоуровневой структуры управления, полномочия по принятию политических решений могут быть разделены между органами власти различного уровня разными способами. Полномочия по отдельным сферам могут быть переданы в компетенцию исключительного того или иного уровня. К примеру, центральное правительство может иметь исключительные полномочия по принятию законов о национальной обороне, а местные органы власти — по принятию законов в области образования. Также Манор указывает, что некоторая степень децентрализации в принятии решений существует, если хотя бы один субнациональный уровень власти имеет исключительные полномочия принимать решения хотя бы по одному из политических вопросов. Для того, чтобы отличить децентрализацию в принятии решений от обычного административного делегирования, данные полномочия должны быть на законодательном уровне закреплены таким образом, чтобы центральному правительству было трудно его отменить [11, с. 24].

Как уже было отмечено, Манор подразделяет политическую децентрализацию на несколько видов, в том числе децентрализацию в принятии решений, чье определение в его трактовке, как он отмечает, полностью соответствует классическому определению федерализма, то есть отвечает следующим условиям: 1) имеет по крайней мере два уровня управления и 2) каждый из уровней должен иметь по крайней мере одну сферу деятельности, в которой он будет полностью автономен. Второе условие, подчеркивает автор, должно быть формально гарантировано, например, в Конституции [11, с. 24].

Среди других видов политической децентрализации, Манор выделяет децентрализацию назначений, которую он определяет как избрание или назначение чиновников хотя бы одного субнационального уровня представителями местного сообщества, независимо от органов власти более высокого уровня. При этом, он подчеркивает, что такое избрание или назначение может как демократическим, то есть посредством местных выборов, так и недемократическим, посредством одобрения местных элит [11, с. 24]. Третий вид политической децентрализации, которую выделяет автор — это конституционная децентрализация, при которой, «органы власти субнационального уровня или их представители имеют формальное право участвовать в формировании государственной политики на центральном уровне» [11, с. 28].

Наконец, третий вид децентрализации, который выделяет Манор — это фискальная децентрализация. Он отмечает, что под фискальной децентрализацией могут пониматься разные вещи. Иногда это означает децентрализацию в принятии решений по вопросам налогообложения и расходов. В этом смысле, фискально-децентрализованное государство — это государство, в которому местные органы власти более низкого уровня имеют большую автономию в определении собственной налоговой базы, установлении собственных налоговых ставок и определении собственных расходов. В других случаях, понятие «фискальная децентрализация» используется для обозначения фактического разделения налоговых доходов или расходов между уровнями государственного управления, независимо от того, чьи решения привели к такому разделению. В этом смысле, территориальная единица, в которой местные органы власти получают большую долю совокупных налоговых поступлений или на их долю приходится большая часть общегосударственных расходов — является более фискально-децентрализованной. Манор подчеркивает, что некоторые исследователи полагают, что финансовая децентрализация ведет к большей финансовой ответственности, а другие, что фискальная децентрализация усиливают мотивацию местных чиновников поддерживать экономическую деятельность и таким образом расширять свою налоговую базу [11, с. 26].

Другие авторы, такие как А. Шнайдер [21], также подразделяют децентрализацию на административную, политическую и фискальную. Шнайдер использует данное разделение для формирование собственного индекса децентрализации, который измеряет уровень децентрализации по трем вышеуказанным параметрам, с применением факторного анализа. Такое же разделение, используется также в таких индексах как Индекс локальной автономии [49] и Индекс региональной автономии [50]. Административную децентрализацию Шнайдер определяет как «степень, в которой местные органы власти обладают автономией относительно центральных властей» [21, с. 37-38]. Фискальную децентрализацию он определяет как «степень, в которой центральные правительства уступают фискальные полномочия (то есть влияние на доходы и расходы) местным органам власти» [21, с. 36-37]. Наконец, политическую децентрализацию автор определяет как «степень, в которой

центральные правительства позволяют местным органам власти выполнять политические функции управления, включая представительство интересов граждан» [21, с. 39-40].

Таким образом, на основании анализа и обобщения рассмотренных выше теоретических подходов, в настоящем диссертационном исследовании предлагается использовать следующие ключевые понятия:

Под децентрализацией в рамках нашего исследования понимается степень передачи финансовых ресурсов, административных полномочий и ответственности органам власти более низкого уровня в территориальной иерархии, которые в значительной степени автономны от высших уровней управления и действуют в рамках демократических процедур. Данное определение соответствует подходам Дж. Манора [11, с. 6] и Б. Смита.

В исследовании трех основных видов децентрализации будет использован подход с выделением административной, фискальной и политической децентрализации.

1. Административная децентрализация определяется нами как степень иерархического и функционального распределения полномочий и обязанностей между центральными и субнациональными органами власти, что представляет собой синтез подходов, предложенных А. Шнайдером, М. Иллнером и Г. Воллманом [24, с. 314].

2. Под фискальной децентрализацией понимается степень, в которой центральное правительство передает финансовые полномочия в сфере налоговой политики, доходов и расходов субнациональным органам власти. Данное определение заимствовано из работ А. Шнайдера [21, с. 36-37].

3. Политическая децентрализация рассматривается как степень, в которой центральные органы власти позволяют субнациональным органам власти выполнять политические функции, включая выборы местных представителей, формирование государственной политики на субнациональном уровне, при условии ограниченных возможностей центрального правительства отменять данные решения. Это определение сформировано нами на основе подходов А. Шнайдера, Ш. Чима и Д. Рондинелли [12, с. 6], дополненное важным уточнением Д. Трейсмана о сложности отмены решений местных органов власти центральным правительством [23, с. 24].

Предложенные формулировки понятий и видов децентрализации создают необходимую теоретико-методологическую основу для дальнейшего политологического анализа реформы местного самоуправления и процессов децентрализации в Украине и сопоставления её опыта с казахстанскими реалиями.

1.2 Преимущества и недостатки децентрализации

Как мы уже упоминали ранее, децентрализация является довольно многоаспектным явлением, которое зависит от множества самых разных факторов и условий. Тот эффект, который она оказывает на развитие как местного самоуправления, так и государства в целом, может быть совершенно разным. Те или иные действия государственных органов по децентрализации

государственной власти, в одних странах могут к привести к позитивным последствиям, тогда как в других странах, наоборот, к негативным.

Несмотря на то, что децентрализация часто имеет более положительный оттенок, наравне с такими терминами, как «демократия», «права человека», «верховенство права» и т.д., тем не менее, задачей научного исследования является определение всех возможных последствий, которые может повлечь за собой данный процесс, как позитивных, так и негативных. В этой связи, с нашей точки зрения, уместно рассмотреть все преимущества и недостатки как децентрализации в целом, так и отдельных видов децентрализации в частности, которые выделяют исследователи в уже существующих научных трудах. Следует подчеркнуть, что в данном параграфе, мы не будем рассматривать преимущества и недостатки в контексте какой-то конкретной страны. Вместо этого, произведем обзор всех возможных преимуществ и недостатков децентрализации в целом.

Кроме того, мы хотели бы сделать акцент на том, что преимущества и недостатки децентрализации, которые будем рассматривать в данном параграфе, не являются обязательными последствиями децентрализации в любой стране. Очевидно, что отдельные преимущества децентрализации могут вполне прижиться в развитых странах и наоборот усугубить ситуацию в развивающихся и слаборазвитых государствах. Также очевидно, что некоторые недостатки и риски децентрализации, которые выделяются многими авторами, чьи исследования будут затронуты в данном параграфе, не обязательно являются угрозами и рисками для всех стран. То, что является угрозой и риском для не вполне сформировавшегося, развивающегося или в целом слабого государства — не обязательно являются рисками и угрозами для сильных государств, с устойчивой политической и экономической системой.

Таким образом, мы лишь выделяем все возможные позитивные и негативные аспекты децентрализации, которые на сегодняшний день обозначаются авторами в научной литературе. Нам необходимо проделать данную работу прежде всего для эмпирической части нашего исследования, в том числе для разработки инструментария. Имея представление о том, какими бывают последствия децентрализации, нам будет проще, во-первых, производить сбор первичных данных, а во-вторых, делать акцент на тех или иных вопросах, которые могут быть наиболее актуальными для исследуемого нами государства, то есть Украины.

Существующее разнообразие научной литературы по вопросам децентрализации, содержит в себе достаточно информации о преимуществах и недостатках децентрализации, которые были выявлены авторами данных научных исследований. При этом, следует отметить, что все эти исследования отличаются друг от друга, во-первых, по объекту исследования ученых, а во-вторых, по тому, как они преподносят позитивные и негативные аспекты децентрализации. Большинство авторов, так или иначе, стараются затронуть в своих работах как позитивные, так и негативные аспекты децентрализации. Однако в работах некоторых авторов, делается акцент либо исключительно на позитивных аспектах децентрализации, либо напротив, исключительно на ее

негативных аспектах. При этом, противоположные аспекты часто упускаются из виду. В этой связи, для того чтобы более упорядочить данный параграф, сначала нами будут рассмотрены все позитивные аспекты децентрализации, а затем — все ее негативные последствия.

Следует также отдельно оговорить, что в данном подразделе мы не будем рассматривать децентрализацию в контексте демократизации политической системы на местном уровне и в стране в целом, а также ее влиянии на развитие локальной демократии, поскольку этой теме в нашем исследовании будет посвящен отдельный подраздел. В этой связи, если в данном подразделе и будут изредка затрагиваться вопросы демократизации, то лишь в общей форме. Более подробный теоретический обзор научной литературы, посвященной исследованию связи децентрализации и демократизации будет рассмотрен в следующем подразделе.

Позитивные аспекты децентрализации часто выделяются многими авторами. При этом одни авторы могут делать акцент на преимуществах децентрализации в целом, вторые могут выделять положительные аспекты по каждому виду децентрализации, а третьи и вовсе могут акцентировать внимание лишь на одном виде или направлении децентрализации. По мнению Брайана Смита, децентрализация государственной власти способствует укреплению местного самоуправления по ряду причин. Во-первых, она обеспечивает более широкое распределение полномочий, что позволяет учитывать интересы различных социальных групп. Во-вторых, децентрализация делает местные органы власти более подотчётными и прозрачными, поскольку представители на местах находятся в непосредственном контакте с населением и вынуждены отвечать за результаты своей деятельности в большей степени, чем центральные политики и ведомства. В-третьих, передача части полномочий на местный уровень способствует более оперативному реагированию на возникающие проблемы, так как органы на местах лучше осведомлены о локальных потребностях и ожиданиях граждан. И, наконец, децентрализация способствует повышению эффективности управленческих решений и межведомственного взаимодействия благодаря более чёткому разграничению ответственности между различными уровнями власти [39, с. 768—769].

Ш. Чима и Д. Рондинелли отмечают, что по мере того, как концепции и формы децентрализации становились все более разнообразными, менялись и цели ее сторонников. Они, по словам авторов, утверждали, что децентрализация может помочь ускорить экономическое развитие, повысить политическую подотчетность и расширить участие общественности в процессе управления, а при правильном проведении, децентрализация может помочь устранить узкие места в иерархической бюрократической системе и помочь местным чиновникам и частному сектору преодолеть сложные процедуры, быстрее принимать и реализовывать все необходимые решения. Кроме того, децентрализация, по мнению ее сторонников, могла бы увеличить финансовые ресурсы местных органов власти и обеспечить гибкость для более эффективного реагирования на местные нужды и запросы. Авторы подчеркивают, что «те, кто продвигал децентрализацию, видели в ней способ повышения потенциала местных органов

власти, а также частного сектора и неправительственных организаций, по предоставлению услуг большему количеству людей». Это могло бы также стать способом обеспечения большего политического представительства различных политических, этнических, религиозных и культурных групп без дестабилизации государства. Также, это могло бы помочь правительствам сбалансировать региональное развитие, расширить возможности местных сообществ и мобилизовать частные ресурсы для инвестиций в инфраструктуру и отдельные объекты. Кроме того, авторы указывают, что сторонники децентрализации рассматривают ее как инструмент наращивания институционального потенциала местных органов власти и локальных неправительственных организаций для достижения Целей развития тысячелетия ООН и повышения шансов на успешную реализацию политики в интересах бедных, которая зависит от того, насколько местные органы власти возьмут на себя ответственность за борьбу с бедностью [12, с. 7].

М. Иллнер и Г. Воллманн отмечают, что децентрализация государственной власти — это важный компонент процесса социальной трансформации стран Центральной и Восточной Европы, а также стран Содружества Независимых Государств (СНГ). По мнению авторов, децентрализация делает правительство ближе для граждан, создает условия для демократизации государственного управления и повышения его эффективности. Внедрение функционирующей системы децентрализованного государственного управления, по мнению авторов, ответственный процесс, который должен быть тщательно продуман. Он не может быть завершен в короткое время, одним или двумя законодательными актами. Реформа требует продолжительного внимания и постоянной доработки и должна иногда внедряться в несколько этапов. Для успеха данной реформы, подчеркивают авторы, она должна иметь поддержку со стороны центрального правительства [24, с. 313].

Также, авторы выделяют 7 факторов, от которых зависит успешная децентрализация в странах Центральной и Восточной Европы и СНГ:

1. Политическая готовность к проведению децентрализации.

2. Ресурсы (финансовые, правовые, организационные, человеческие, физические и даже когнитивные), которые имеются в распоряжении местных органов власти для решения задач.

3. Способность местных органов власти справляться с имеющимся задачами, в соответствии с демократическим политическим процессом.

4. Институциональный потенциал местных органов власти в реализации административной политики.

5. Способность и готовность административного персонала местных органов власти к решению задач.

6. Культурные предпосылки, такие как ценности, отношения и поведенческие паттерны граждан, а также местных политиков и управленцев, а также степень, в которой они готовы к децентрализованному управлению.

7. Местная специфика отдельных государств [24, с. 319-320].

Ж-. П. Фаге и К. Пёшль указывают, что наиболее распространенное утверждение в пользу децентрализации заключается в том, что она может

улучшить качество управление страной, сделав органы власти «ближе к народу». Последнее, как отмечают авторы, скорее лозунг, чем научный аргумент. В этой связи, авторы выводят 3 аналитических аргумента в пользу децентрализации. С их точки зрения, «меньшие масштабы местного самоуправления должны способствовать:

1) лучшему получению информации о потребностях и желаниях местного сообщества;

2) более широкому участию граждан в выборе, планировании и реализации общественных проектов, отвечающих этим потребностям и желаниям;

3) большей подотчетности государственных чиновников перед гражданами за свои решения и использование ресурсов.

Авторы подчеркивают, что в совокупности, эти три преимущества децентрализованного государственного управления должны привести к усилению демократии, которая приведет к повышению качества общественных благ и более эффективному управлению» [15, с. 11].

В свою очередь, Д. Трейсман проводит обзор наиболее частых аргументов как в пользу децентрализации, так и против нее. Причем, приводя тот или иной аргумент, автор сразу же оставляет критический комментарий, против каждого аргумента, как положительный, так и отрицательный. В целом, аргументы в пользу децентрализации выглядят следующим образом.

1. Децентрализованное и многоуровневое государственное управление позволяет точно и с меньшими затратами удовлетворять потребности граждан в общественных благах и услугах [23, с. 12].

2. Конкуренция среди местных органов власти за привлечение новых жителей или инвестиций, побуждает их быть более открытыми и эффективными. Такое конкурентное давление слабее среди централизованных унитарных государств, следовательно, необходимо возложить больше ответственности на местные органы власти.

3. Перераспределение части совокупных налоговых доходов в пользу местных органов власти должно повысить их мотивацию поддерживать местную экономическую деятельность, что приведет к улучшению показателей по всей стране.

4. Децентрализация увеличивает участие граждан и культивирует гражданское действие. Кроме того, она повышает подотчетность перед избирателями, поскольку они имеют больше информации о деятельности местных органов власти, чем о деятельности центрального правительства. Разделение обязанностей между несколькими уровнями государственного и местного управления, делает лучше координацию действий избирателей в ходе голосования.

5. При децентрализованном государстве, сильные местные органы власти будут пресекать злоупотребления со стороны центрального правительства и защищать свободы личности.

6. Поскольку изменения в политики зависят от большего числа участников, децентрализация повышает стабильность политической системы.

7. Местные органы власти имеют больше доступа к информации о своем регионе/муниципалитете или по крайней мере, имеют больше мотивации к ее получению.

8. Политическая децентрализация смягчает этнические конфликты, удовлетворяя ограниченные требования автономии, разделяя рычаги власти и снижая напряженность в политике, создавая ограничения для центрального правительства, социализируя политиков из числа представителей этнических групп в духе сотрудничества и переориентируя партийное развитие на очень небольшие этнические группы [23, с. 13-14].

Дж. Манор выделяет следующие преимущества децентрализации государственной власти:

1. Децентрализация способствует ассоциации и повышению гражданской активности на местном уровне. Граждане начинают больше участвовать в местных делах, что повышает потенциал коллективного участия.

2. Децентрализация повышает качество предоставления образовательных и медицинских услуг на местном уровне, особенно в сельской местности.

3. Децентрализация также помогает в обеспечении политической стабильности. Она увеличивает количество людей на локальном уровне, которые знают, какой объем средств имеется в наличии для развития. Они также становятся более обеспокоенными в отношении бюджетных трат. Кроме того, децентрализация делает местные органы власти более отзывчивыми к людям. Она позволяет снизить уровень «циничного» отношения к политике и повысить легитимность политической системы [11, с. 48-49].

4. Децентрализация позволяет повысить оперативность, количество и качество ответов со стороны местных органов власти на запросы населения. Поскольку децентрализация предполагает получение некой автономии демократически избранных местных органов власти, они получают полномочия и ресурсы для оперативного реагирования и решения проблем, без необходимости ждать и согласовывать свои действия с вышестоящими органами власти [20, с. 89].

5. Децентрализация позволяет снизить городской уклон в политике развития, создавая ситуацию, при которой представители крупных городов не доминируют в региональных органах власти [11, с. 86].

6. Децентрализация позволяет сформировать гибкий подход к программам развития с учетом местных условий и специфики. Местные интересы часто учитываются избранными политиками, что позволяет выделить средства на те программы, которые лучше всего соотносятся с потребностями местного сообщества [11, с. 95].

К. О’Нил отмечает, что многие сторонники децентрализации делают акцент на потенциальном повышении эффективности за счет возложения на субнациональные органы власти ответственности за предоставление населению всех необходимых услуг. Автор подчеркивает, что хотя риторика о повышении эффективности пронизывает дискурс вокруг децентрализации, объяснение преимуществ и эффективности реформы децентрализации требует от политиков осознания значительного повышения электоральной поддержки. Однако,

повышение эффективности становится очевидным только в долгосрочной перспективе, и маловероятно, что признание за эти достижения, достанется тому правительству, которое было ответственно за проведение подобной реформы, а не местным политическим деятелям, которые начинают оказывать более эффективные государственные услуги населению. В этой связи, автор считает, что аргумент об эффективности децентрализации является убедительным с нормативной точки зрения, но слабым как причинный механизм изменений [51, с. 38].

Минусы и недостатки децентрализации государственной власти также хорошо описаны в научной литературе. Так, Ш. Чима и Д. Рондинелли отмечают, что хотя многие страны перешли к демократическому управлению, их попытки децентрализации не всегда были легкими и успешными. Со временем, реформаторы осознавали, что децентрализация не является панацеей от всех бед, связанных с неэффективным управлением. Авторы подчеркивают, что во многих развивающихся странах, децентрализация может повысить вероятность «захвата» местных органов власти со стороны местных элит или по крайней мере подорвать их способность собирать достаточные финансовые ресурсы для эффективного предоставления государственных услуг. Реформы децентрализации часто проваливаются из-за низкого уровня административного и управленческого потенциала местных кадров как в местных органах власти, так и в организациях гражданского общества. Кроме того, они указывают, что в ряде случаев, децентрализация сопровождалась расширением экономического и социального неравенства между регионами, а также ростом уровня коррупции и кумовства на местном уровне [12, с. 8].

На проблему захвата власти на местном уровне со стороны местных элит, указывают также Д. Раджасехар, М. Девендра Бабу и Р. Манджула, которые отмечают, что реформа децентрализации в таких развивающихся государствах, как Индия, сталкиваются с рядом проблем, среди которых захват власти со стороны местных элит и повышение уровня коррупции. Авторы подчеркивают, что «многие развивающиеся государства, проводящие подобную реформу, часто сталкиваются с данными проблемами, особенно с захватом элитами местных органов власти, что существенно влияет на процесс принятия решений на местном уровне, а также на качестве предоставления государственных услуг и инклюзивном росте» [42, с. 19].

Вообще, риска захвата местных органов власти со стороны местных элит, действительно является, пожалуй, главным и наиболее вероятным недостатком децентрализации в развивающихся государствах. С этой точки зрения, вышеуказанные авторы проводят серьезную работу, направленную на выявление причин того, почему местные элиты могут установить контроль над местными органами власти. Проводя литературный обзор и цитируя работы других исследователей, они делают краткие резюме о причинах захвата власти элитами на местах, о связи между этим процессом и местными выборами, а также о влиянии данного процесса на развитие страны в целом.

Авторы определяют элиты как акторов, которые имеют диспропорционально высокое влияние на развитие тех или иных процессов в

результате обладания превосходящим социальным, политическим или экономическим статусом. Они подчеркивают, что элиты имеют доступ и контроль над экономическими, социальными и организационными структурами [42, с. 20].

Захват власти элитами, они определяют как ситуацию, когда элиты формируют процессы развития в соответствии со своими собственными приоритетами или ради собственной личной выгоды. Цитируя А. Инбанатана, они указывают, что разница между доминированием элит и захватом власти элитами — это скорее вопрос степени, а не характера. В обоих случаях, местные элиты обладают правом принимать решения. Однако, захват власти элитами, выходит за рамки доминирования, поскольку в этом случае, элиты захватывают ресурсы ради собственной выгоды, что обычно включает в себя также коррупционные действия [42, с. 22].

Авторы ссылаются на П. Бардхана и Д. Мухерджи, которые выделяют факторы, способствующие захвату власти элитами на местном уровне, среди которых большая сплоченность групп интересов, более высокий «уровень невежества» избирателей на местном уровне, электоральная неопределенность, низкая степень электоральной конкуренции, объем избирательных фондов на местных выборах, неоднородность избирательных округов и различные избирательные системы на национальном и местном уровнях. Авторы также цитируют Ж-.Ф. Плато, который указывает, что «захват власти элитами на местном уровне наверняка произойдет в обществах, где у социально-уязвимых групп отсутствуют эффективные возможности по защите своих прав». Плато отмечает, что «социально-уязвимые слои населения в сельской местности обычно представляют собой неорганизованных работников, которые сталкивают с такими проблемами, как отсутствие гарантий занятости, низкая заработная плата и отсутствие социального обеспечения». Тем самым, такие люди становятся зависимыми от местных элит и лояльными по отношению к ним, тем самым формируя патрон-клиентские отношения [22, с. 22].

Б. Мадьяр и Б. Мадлович, рассматривая посткоммунистический регион указывают, что патрон-клиентские отношения чаще всего характерны для тех стран и обществ, где сферы социального действия не разделены, а смешаны. Эта ситуация наиболее характерна для стран, которые относятся к православной (восточно-христианской), исламской и синской цивилизациям [10, с. 84]. Под сферами социального действия, авторы понимают «сообщество акторов, которые участвуют в данном типе действия. На уровне акторов, степень разделения сфер означает неформальное понимание акторами своих ролей, действий и мотивов, ограниченных определенными сферами» [10, с. 77]. Авторы выделяют три основных типа социального действия:

1) политическое действие, которое предполагает «достижение и использование легитимных полномочий, позволяющих отдавать приказы и добывать ресурсы (критерий качества — легальность)»;

2) экономическое действие, которое предполагает «регулируемое через договоры стремление к приобретению благ в рамках правовых норм (критерий качества — прибыльность)»;

3) общинное действие, которое предполагает «чувство взаимной обязанности между индивидами, разделяющими одну идентичность или культуру (критерий качества — разделяемые ценности и разделяемые понятия о морали)» [10, с. 78].

Авторы подчеркивают, что чем сильнее разделены сферы социального действия в том или ином государстве, тем меньше в нем проявляются черты патронализма и патрон-клиентских отношений. Для определения патронализма, авторы используют трактовку Г. Хейла [56], который указывает, что «патронализм является естественным следствием наличия феодальных сетей и патронажа в структуре управления. Патронализм предполагает иерархическую структуру социальных сетей, где все люди делятся на две группы: небольшое количество правителей или патронов и большое количество зависимых подчиненных или клиентов» (то есть, патрон-клиентские отношения) [10, с. 97].

В эпоху феодализма, сферы социального действия были смешаны, затем началось их постепенное разделение: быстрее всего оно происходило в западно-христианской цивилизации, а медленнее всего — в исламской и синской. При этом, установление коммунистической диктатуры повлекло за собой повторное слияние сфер социального действия [10, с. 104]. После падения коммунистической системы, посткоммунистические государства двинулись в разных траекториях развития собственных режимов. Страны, принадлежащие к западно-христианской цивилизации (такие как Польша и Чехия) являлись наименее патроналистскими, что способствовало установлению в этих странах либеральной демократии. Страны православной и исламской цивилизации напротив оказались более патроналистскими, что обусловило установления в них патрональных политических режимов [10, с. 114-115].

Патрональные политические режимы, в соответствии с классификацией Мадьяра и Мадловича, подразделяются на патрональные демократии [53, с. 547] (куда они относят Украину) и патрональные автократии [53, с. 549] (куда авторы они Казахстан).

Авторы указывают, что «хотя государство обладает монополией на насилие, оно может быть централизованным или децентрализованным. Местные органы власти — это субсуверенные образования, которые согласно теории либеральной демократии, должны реализовывать демократию на местах и давать людям возможность избирать руководителей органов местного самоуправления, а их главной задачей должно быть решение специфических местных проблем и удовлетворение местных потребностей. Однако местные органы власти могут стать коррумпированными, плененными или криминальными., даже если государство как целое таковым не является. В таких случаях, местные руководители — это нелегальные публичные акторы, применяющие насилие, которые действуют против центральных руководителей, то есть легальных публичных акторов, применяющих насилие» [10, с. 257]. Если же и центральные и местные органы власти являются криминальными (в соответствии с определением авторов, «криминальное государство — это плененное государство, в котором коррупция централизована, а правящая элита является ее монополистом» [10, с. 217]), тогда речь идет о «субсуверенном мафиозном

государстве — типе местного или регионального правительства, которое функционирует как мафиозное государств на местном уровне. Оно является частью более крупного политического образования, и если последнее является мафиозным государством, то первое может поддерживать свое существование, только если его глава уполномочен верховным патроном на совершение незаконных действий в данном регионе» [10, с. 258].

Учитывая эти тезисы, а также ранее упомянутый тезис Ж-. Ф. Плато, мы рассматриваем захват власти элитами на местах как один из главных потенциальных рисков децентрализации в патрональных пост-коммунистических режимах.

Д. Трейсман приводит следующие аргументы, которые обычно используются противниками децентрализации для объяснения того, почему децентрализация — это плохо.

1. Фискальное давление. Политически сильные местные органы власти подрывают финансовую и макроэкономическую дисциплину, оказывая давление на центральное правительство с просьбой о помощи. Местные органы власти недооценивают центральный бюджетный баланс, поскольку воспринимают центральный бюджет как «общий бассейн» — если они не получат оттуда ничего, это сделают другие. Таким образом, они стремятся к максимальному получению трансфертов из центра.

Трейсман подчеркивает, что местные органы власти, стремящиеся к получению большего объема трансфертов из центра, могут «перерасходовать» собственные средства, надеясь на помощь со стороны центра, либо же «недобирать налоги», что будет стимулировать центральные власти увеличивать объем трансфертов. Однако тут же автор отмечает, что центр может отказать в выделении трансфертам даже конституционно и политически сильным местным органам власти. Кроме того, автор считает, что центра есть возможность «натравливать» местные органы власти друг на друга в борьбе за трансферты, тем самым нейтрализуя их лоббистскую силу. В этом случае, Трейсман считает важным не объем полномочий местных органов власти, а то, насколько хорошо они могут координировать свои действия между собой в борьбе за трансферты.

2. Сбои в фискальной координации. Децентрализация может привести к сбоям финансовой координации на всех уровнях государственного управления, что приводит к снижению его эффективности. Когда местные и центральные органы власти могут независимо друг от друга облагать налогами одну и ту же базу или же будут тратить деньги на одни и те же статьи расходов, с целью привлечения на свою сторону избирателей, то они могут иметь тенденцию к завышению налогов или недооценке расходов. Трейсман считает, что это наиболее убедительный аргумент против децентрализации [23, с. 15].

Дж. Манор выделяет следующие потенциальные недостатки децентрализации.

1. «Ревность» региональных властей по отношению к местным властям. Региональные власти (на уровне провинций) могут иметь большой соблазн вмешиваться в дела местных органов власти так же, как центральные власти вмешиваются в дела региональных властей [11, с. 82].

2. Проблемы с фискальной дисциплиной и макроэкономической стабильностью. Децентрализация может подорвать фискальную дисциплину и затруднить центральному правительству осуществлять макроэкономическую политику [11, с. 68].

3. Отсутствие долгосрочного планирования. Люди, избираемые в местные органы власти, могут быть озабочены лишь краткосрочными и сиюминутными целями. Они могут быть «нетерпеливы» в отношении быстрых выгод от децентрализации, что может нанести ущерб местным органам власти [11, с. 72].

4. Сложность и высокая стоимость проведения реформы децентрализации. Децентрализация одновременно на региональном и местном уровнях более сложна в реализации, чем просто на местном уровне. В результате, многие элементы могут быть сделаны неправильно и потребовать больших затрат [11, с. 80].

5. Неспособность эффективно реализовывать сложные проекты. Местные органы власти часто могут осилить только очень простые проекты. Многие из них являются нужными, но большие проекты также являются необходимыми, что становится задачей региональных властей [11, с. 83].

Р. Прудом выделяет такую негативную черту децентрализации как рост уровня коррупции. Автор отмечает, что коррупция, вполне вероятно, более распространена на местном уровне, чем на национальном. В связи с этим, автор считает, что децентрализация может автоматически увеличить уровень коррупции. Он подчеркивает, что это, в свою очередь, приведет к увеличению издержек с точки зрения эффективности распределения ресурсов.

Автор указывает на несколько причин, по которым коррупция скорее всего будет более распространена на местном уровне, чем на национальном. Во-первых, на местном уровне больше потенциальных возможностей для коррупции. Местные политики и бюрократы, вероятнее всего, будут более подвержены настойчивому требованию со стороны местных элит (чьи ресурсы имеют значение) в таких вопросах как налогообложение или выдача разрешений. Кроме того, местные чиновники, как правило, обладают большей свободой действия, чем лица, принимающие решения на национальном уровне и именно это свобода, получаемая вследствие децентрализации, является одним из факторов, который может увеличить уровень коррупции.

Во-вторых, на местном уровне меньше препятствий для коррупции. Автор считает, что мониторинг и аудит обычно лучше развиты на национальном уровне, чем на местном. Давление со стороны средств массовой информации, если оно существует, также является сдерживающим фактором больше на национальном уровне, чем на местном [54, с. 211].

Подводя итог данного параграфа, мы можем сделать краткое резюме как преимуществ, так и недостатков децентрализации, которые выделяются вышеперечисленными исследователями.

К потенциальным преимуществам децентрализации, авторы обычно относят:

1) увеличение финансовых возможностей местных органов власти;

2) более оперативная реакция на решение проблем на местном уровне;

3) более быстрое принятие решений на местном уровне, без оглядки на вышестоящие органы;

4) усиление подотчетности местных органов власти перед местным сообществом;

5) расширение участия граждан в принятии решений на местном уровне;

6) повышение доступности государственных услуг для населения;

7) повышение возможности местных органов власти противостоять решениям центральных государственных органов, если они нарушают интересы местного сообщества;

8) рост мотивации местных органов власти к принятию мер по активизации экономических процессов на той или иной территории, с целью расширения потенциальной налоговой базы;

9) получение большей информации о той или иной территории со стороны местных органов власти;

10) усиление стабильности политической системы;

11) смягчение конфликтов в общества, посредством инкорпорации меньшинств (этнических, религиозных и т.д.), компактно проживающих на той или иной территории в процесс управления;

12) повышение ответственности местных органов власти.

В свою очередь, к потенциальным недостаткам децентрализации, авторы обычно относят:

1) усиление риска захвата власти на местном уровне со стороны местных элит, обладающих большими ресурсами, а также политическим влиянием на местное население, с целью ее использования в своих личных интересах;

2) диспропорция в развитии территорий: территории с большим экономическим потенциалом будут богатеть, тогда как бедные территории будут еще сильнее беднеть;

3) снижение выравнивающих возможностей со стороны центрального правительства, ввиду сокращения налоговых поступлений и их перераспределения в пользу местных органов власти;

4) рост уровня коррупции на местном уровне;

5) подрыв финансовой и макроэкономической дисциплины местными органами власти;

6) сбои в фискальной координации;

7) снижение эффективности в предоставлении государственных услуг, ввиду отсутствия на локальном уровне квалифицированных кадров;

8) усиление риска непотизма на местном уровне.

Следует еще раз подчеркнуть, что вышеперечисленные преимущества и недостатки децентрализации, которые приводятся авторами, являются лишь потенциальными и либо не проявляются абсолютно во всех странах, которые проводят реформы по децентрализации государственной власти, либо же проявляется лишь часть преимуществ и недостатков. Многие авторы подчеркивают, что успех децентрализации зависит от целого ряда факторов и требует учета специфики конкретной страны, в которой проводятся подобные реформы. Кроме того, в научной литературе делается особый акцент о

необходимости политической воли и желания децентрализации со стороны центрального правительства, без которых, как отмечают многие авторы, данная реформа будет обречена на провал.

1.3 Влияние децентрализации государственной власти на демократизацию политической системы на местном уровне

Децентрализация провозглашается важнейшим элементом «хорошего управления» (good governance) и демократического развития, однако одновременно признаётся процессом чрезвычайно сложным и сопряжённым с рисками провала. Поскольку одной из задач нашего исследования является изучение того, как децентрализация сказалась на процессах демократизации в Украине, мы проводим измерение уровня демократии на местном уровне в динамике, в течение периода проведения в Украине реформы местного самоуправления и территориальной организации власти. Однако до того, как мы приступим к измерению, необходимо на наш взгляд, провести обзор существующей научной литературы, посвященной проблеме взаимосвязи процессов децентрализации и демократизации. Это необходимо сделать прежде всего для того, что иметь ориентиры при проведении эмпирических исследований.

Мы уже дали определения понятию децентрализации в подразделе 1.1. Теперь перед нами стоит задача дать ясное и лаконичное определение понятию демократизации. Поскольку демократизация сама по себе не является предметом нашего исследования, мы лишь обозначим то определение, которое мы будем использовать в настоящем диссертационном исследовании, без детального обзора существующих научных определений данного понятия. В нашем исследования, мы исходим из понятия демократизации, которое было дано П. Бернхагеном. Автор отмечает, что «демократизацию можно понимать как 1) замену недемократической политической системы на демократическую; либо как 2) процесс превращения политической системы в более демократическую — вне зависимости от того, следует ли отнести данную систему к демократии, автократии или к какому-то из промежуточных типов». Данное определение с одной стороны выглядит амбивалентно, поскольку описывает разные процессы.

Однако, Бернхаген подчеркивает, что выбор первого или второго подхода зависит от той концепции, которой предпочитают следовать авторы, изучающие демократизацию и ставящие цель ее операционализации. Автор выделяет две основные концепции: дихотомическую, согласно которой страна является либо демократией, либо автократией, без каких-либо промежуточных вариантов, и градационную, согласно которой «политическую систему можно расположить в континууме от более демократических стран к менее демократическим» [55, с. 70]. Поскольку в нашей работе мы придерживаемся градационной концепции и предполагает, что многие политические режимы не могут быть однозначно отнесены к демократиям или автократиям, мы придерживаемся второго подхода определения П. Бернхагена в отношении демократизации.

Теоретически связь между этими явлениями очевидна: начиная с классических работ А. де Токвиля и Дж. С. Милля, местное самоуправление

рассматривалось как «школа демократии», способствующая воспитанию гражданских добродетелей и участию населения в управлении. А. де Токвиль в труде «Демократия в Америке» [56, с. 49] отмечал ключевую роль коммунального самоуправления Новой Англии в утверждении демократических ценностей, характеризуя местные институты как школу участия и ответственности граждан. Дж. С. Милль в работе «Размышления о представительном правлении» [57, с. 291-293] также подчеркивал, что локальные органы дают гражданам возможность практиковаться в самоуправлении и контролировать власть, что служит опорой свободных институтов. Практически же влияние децентрализации на демократизацию оказалось далеко не однозначным. С конца XX века децентрализационные реформы проводились во всём мире — особенно в развивающихся и постсоциалистических странах — часто под знаменем укрепления демократии и повышения эффективности власти на местах [19, с. 5]. Тем не менее, результаты этих реформ в контексте демократизации существенно различались: от успешного содействия становлению плюралистических режимов до случаев, когда децентрализация не принесла ожидаемого «расцвета» демократии или даже создала новые вызовы для неё.

Мы уже упоминали в подразделе 1.1, что активизация интереса к децентрализации произошла в середине 1980-х. Первоначально, в 1970-х — начале 1980-х годов, децентрализация мыслилась в основном как административная реформа — деконцентрация бюрократических функций для повышения эффективности управления. Однако уже со второй половины 1980-х концепция расширилась: так называемая «вторая волна децентрализации» включила в себя элементы распределения политической власти, демократизации и рыночных реформ [14, с. 2]. Иными словами, децентрализация стала рассматриваться не только как передача административных полномочий, но и как средство более глубокого вовлечения граждан в процесс принятия решений и ослабления монополии центрального правительства на власть. Этот сдвиг совпал по времени с началом третьей волны демократизации (по С. Хантингтону) — массового перехода стран Азии, Латинской Америки, Восточной Европы от авторитаризма к демократии в 1980—1990-е годы [55, с. 124].

В научных дебатах накоплен значительный массив эмпирических исследований, подтверждающих или опровергающих гипотезы о том, что децентрализация способствует демократизации. После 2000 года появились как крупные сравнительные работы, так и подробные кейс-стади, показывающие неоднозначность влияния децентрализации на качество демократии. Многие авторы отмечают, что ожидаемые исходя из теории эффекты проявляются лишь при определённых условиях, а в иных обстоятельствах децентрализация может иметь нейтральные или даже негативные последствия. Ниже суммированы ключевые аргументы — «за» и «против» децентрализации как фактора демократического развития, с указанием, как разные типы децентрализации могут обусловливать эти эффекты.

Рассуждая о связи между децентрализацией и демократизацией, Б. Смит указывает на то, что децентрализация способствует росту уровня демократии на местном уровне. В качестве аргументов, автор использует следующие тезисы. Во-первых, он отмечает, что децентрализация распределяет политическую власть более широко, становясь таким образом инструментом, который может удовлетворить потребности разных слоев населения и формируя политическое равенство, обусловленное широким участием в политической жизни. Во-вторых, децентрализация создает основу для развития у будущих политиков навыков в реализации государственной политики, управлении политической партией и формировании бюджета, повышая таким образом качество политиков. В-третьих, децентрализация обеспечивает политическую стабильность, путем участия в политике граждан через выборы и другие практики, что в свою очередь укрепляет доверие к правительству и обеспечивает «социальную гармонию». В-четвертых, децентрализация усиливает подотчетность местной власти населению, поскольку местные представители более доступны для населения, чем удаленные национальные лидеры, а голосование на местных выборах — это уникальный механизм, позволяющий населению выразить свое удовлетворение или неудовлетворение работой местной власти [39, с. 769].

У. Паницца отмечает, что «процесс демократизации во многих государствах, часто сопровождается децентрализацией» (прежде всего фискальной). В качестве примера он приводит Испанию после падения режима Франсиско Франко, а также посткоммунистические государства, такие как Польша, Чехия, Россия и Украина. Кроме того, автор подчеркивает, что «после окончания Холодной войны, в некоторых государствах, которые де-факто были демократические, но имели крайне централизованную политическую систему в период глобального противостояния капиталистического и социалистического мира, стали появляться сепаратистские политические силы, которые требовали большей децентрализации» [19, с. 122].

М. Иллнер указывает на то, что «децентрализация приближает органы власти к гражданам, создавая условия для демократизации управления и повышения его эффективности». Исследователь отмечает, что децентрализация играет значительную роль в укреплении демократических процессов, проявляясь как минимум в пяти ключевых аспектах. Во-первых, она расширяет возможности граждан для участия в управлении территориями — как посредством выборов, так и через общественный контроль за деятельностью органов власти, тем самым способствуя формированию и распространению демократических практик. Во-вторых, децентрализация создает условия для становления новых региональных элит, которые получают политический опыт и навыки, позволяющие им впоследствии участвовать в политической жизни на национальном уровне. В-третьих, местные органы власти выполняют функцию институционального противовеса центральной власти, обеспечивая механизм сдержек и противовесов. В-четвёртых, децентрализация стимулирует активность региональных акторов в сфере социально-экономического развития своих территорий. И, наконец, она способствует разгрузке центральных институтов

управления, снижая чрезмерную концентрацию функций и ответственности на верхнем уровне власти. [24, с. 9].

Г. Блэр делает акцент на изучении демократической децентрализации или демократическом местном самоуправлении (автор ставит знак равенства между данными понятиями, что подчеркивает в начале своей статьи). Как уже упоминалось ранее, автор подразумевает под демократической децентрализацией или демократическим местным самоуправлением ситуацию, при которой существенная власть передана местным органам власти, которые доступны и подотчетны местному населению, которое пользуется всеми политическими правами и свободами [43, с. 21]. Автор указывает на то, что две важнейшие составляющие демократического местного самоуправления — это участие населения и подотчетность местных органов власти [43, с. 22]. Автор подчеркивает, что «наибольшая привлекательность демократической децентрализации состоит в том, что органы управления становятся ближе к людям и соответственно больше людей участвуют в принятии решений на местном уровне. Таким образом, различные слои населения — женщины, меньшинства, мелкие предприниматели, ремесленники, родители школьников, маргинальные крестьяне и бедные получают возможность быть избранными в органы управления». Это, в свою очередь, дает этим группам представительство в местных органах власти. Предприниматели, местные элиты, крупные фермеры, отраслевые профессионалы и лидеры трудовых объединений, быстро найдут себе место в местных советах. Автор указывает, что даже среди представителей местной элиты, расширение представительство повысит вероятность плюрализма и конкуренции, поскольку они часто не соглашаются по многим вопросам [43, с. 23].

В отчёте «Making decentralization work: a handbook for policy-makers», изданной Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) также указывается, что децентрализация способна усилить участие населения в принятии решений. Гражданское участие, по мнению авторов работы, это неотъемлемая часть успешной децентрализации. Высокая явка на местных выборах помогает обеспечить расходование средств на местном уровне в интересах местного сообщества. Активное гражданское участие также способствует подотчетности местных органов власти. Авторы работы подчеркивают, что последние эмпирические данные из развитых и развивающихся государств демонстрируют позитивную связь между децентрализацией и политическим участием. Кроме того, в самых ранних исследованиях также видна взаимосвязь между фискальной децентрализацией и гражданским участием [58, с. 116].

Исследование М. Гриндл о реформах в мексиканских муниципалитетах показало, что местные лидеры, получив новые полномочия при децентрализации, в ряде случаев сумели провести значительные преобразования — например, улучшить бюджетную прозрачность, внедрить бюджет народного участия — чего сложно было достичь централизованно. Хотя устойчивость этих изменений зависела от местного лидерства и институтов, факт остается:

децентрализация может дать «окно возможностей» для быстрых позитивных реформ на местах [14].

С институциональной точки зрения, децентрализация затрудняет монополизацию власти одной группой или партией на национальном уровне. Появление сильных региональных и муниципальных властей создаёт противовес центру («checks and balances» в территориальном измерении). В новых демократиях это означает, что даже если какая-либо сила победила на национальных выборах, на местах могут оставаться оппозиционные представители, контролирующие значительные ресурсы и властные посты (например, оппозиция может выиграть выборы мэров крупных городов). Такой разделённый мандат повышает степень плюрализма режима, не давая центральному правительству полностью подчинить себе всё политическое пространство. Пример — Польша 1990-х годов: несмотря на смену правящих партий в центре, на местном уровне сложился устойчивый плюрализм, где сотрудничали представители разных политических лагерей. Как отмечает А. Пясецкий, локальная реформа самоуправления в Польше стала наиболее успешным элементом трансформации, заложив основу для политического разнообразия и конкуренции на местном уровне, превзойдя даже достижения на центральном уровне. Децентрализация, таким образом, может укрепить демократию, создав альтернативные центры силы, стимулирующие соревновательность и компромисс между разными группами [63, с. 19].

Впрочем, ряд авторов отмечают, что децентрализация не всегда имеет позитивные последствия для государств и не обязательно приводит к демократизации (или по крайней мере не связана с ней). Упомянутый ранее М. Иллнер, признавая позитивное влияние децентрализации на процесс демократизации, в то же время отмечает, что децентрализация не равнозначна демократизации. По его мнению, хотя эти два понятия часто идут рука об руку, тем не менее, существуют ситуации, когда децентрализация может фактически замедлить темпы демократизации, в частности, когда она сохраняет, или даже укрепляет, позиции авторитарных региональных элит. Кроме того, Иллнер подчеркивает, что децентрализация не является ценностью сама по себе и лишь выступает в качестве институциональной предпосылки демократического и эффективного правительства, а также оправдана только в той степени, в которой она служит данной цели [24, с. 10].

Х. Ш. Нордхолт, изучая кейс децентрализации и демократизации в Индонезии, утверждал, что переход к децентрализованному правительству не является синонимом перехода от авторитарного режима к демократическому и не означает автоматического перехода от сильного государства к сильному гражданскому обществу. В свою очередь, ослабление центрального правительства, не приводит к развитию и усилению локальной демократию. Он отмечает, что при определенных условиях, децентрализация может, наоборот, сопровождаться авторитарным правлением [60, с. 36-42]. Кроме того, он указывает, что «меньше государства» не обязательно означает «больше демократии», поскольку представители гражданского общества, которые

стремятся к усилению местной автономии, не всегда являются «демократичными» [60, с. 48].

М. Гриндл отмечает, что риторика и теория децентрализации «обещают» лучшее управление территорией и усиление демократии, поскольку чиновники несут более прямую ответственность за свои действия, а граждане становятся более вовлеченными в местные дела. Однако, как показывает практика, эксперименты с децентрализацией могут привести к несбыточным ожиданиям и возникновению непредвиденных проблем. Автор подчеркивает, что к началу 1980-х годов, многие политологи стали защитниками децентрализации и нашли важные причины для участия граждан в местных выборах и принятии государственных решений в качестве противовеса чрезмерно централизованных и авторитарных правительств. По их мнению, более эффективные демократические государства нуждаются в активном участии местного сообщества в политическом процессе. Поскольку граждане имеют возможности участвовать в данном процессе, ни становятся более эффективными в мониторинге деятельности местных чиновников, а те, в свою очередь, имеют стимул реагировать на местные проблемы и запросы. Кроме того, такое участие становится эффективной «школой» для демократии, давая возможность для обучения новым навыка дискуссии и правилам, которые могут разрешать конфликты в демократических государствах. Среди других сторонников децентрализации, по аналогичным причинам, стали отдельные политические активисты, неправительственные и правозащитные организации. Они активно утверждали, что децентрализация повышает способность граждан выбирать ответственных государственных служащих и привлекать их к ответственности за результаты своей деятельности, а также более эффективно принимать государственные управленческие решения [14, с. 4]. Однако, автор отмечает, что практика редко оправдывает теорию. В некоторых случаях, появились свидетельства того, что местные элиты могут получать чрезмерную выгоду от децентрализации. Ученые обнаружили доказательства значительного потенциала для захвата групп интересов на небольших электоральных аренах и подняли вопрос о возникновении «авторитарных анклавов» на местном уровне. Часть ученых пришли к выводу, что нет никаких внутренних причин, по которым децентрализованные правительства должны быть более демократичными, чем централизованные и нет априорной причины, по которой местные выборы должны гарантировать появление более эффективного руководства [14, с. 5].

В предыдущем подразделе мы отмечали одно из вероятных негативных последствий децентрализации, как захват власти на местах со стороны элит, а также формирование патрон-клиентских отношений. В странах со слабыми институтами и укоренёнными сетями патронажа избираемые губернаторы, мэры и главы районов нередко превращаются в полунезависимых «боссов» или как указывает Дж. Сайдел местных «стронгменов»[2] [60, с. 52], контролирующих

[2] Примечание: Strongman — политологический термин для обозначения авторитарного политического лидера, который пренебрегает верховенством права и использует репрессии против политических оппонентов, популизм и культ личности. Прямого перевода данного слова в политическом контексте на русский язык пока не существует, поэтому мы оставляем его без изменения.

свои территории при минимальном контроле со стороны центра. Такой феномен получил название «субнациональный авторитаризм»: даже при номинально демократическом режиме в центре, некоторые регионы могут управляться с использованием авторитарных практик, с укоренением местных диктатур [61]. Таким образом, децентрализация без надлежащих институтов может привести к воспроизведению авторитарных практик на местном уровне, легитимированных через выборы, но не соответствующих демократическим стандартам. Эти локальные «автономии» могут затем служить опорой для авторитаризма и на национальном уровне, формируя противовес демократическим силам.

Таким образом, децентрализация без надлежащих институтов может привести к воспроизведению авторитарных практик на местном уровне, легитимированных через выборы, но не соответствующих демократическим стандартам. Эти локальные «автономии» могут в дальнейшем служить опорой для авторитарных сил и на национальном уровне, формируя противовес демократическим силам. Например, как отмечает Фокс, исследования в Мексике 1990-х показали, что в переходный период некоторые штаты оставались «бастионами» старой авторитарной Институциональной революционной партии (PRI), тормозя общенациональную демократизацию [62, с. 253-254]. Ирония в том, что авторитаризм может не только «спускаться» с центра вниз, но и «подниматься» снизу вверх — когда укоренившиеся местные авторитарные режимы препятствуют консолидации демократии в масштабе всей страны.

Дж. Сайдел указывает на еще один феномен, который может повлечь за собой децентрализация и который также негативно сказывается на процессе демократизации — местная мафия. Как отмечает автор, при децентрализации, местная мафия получает беспрецедентные возможности для «захвата» государственных институтов. В качестве примера, он приводит индонезийскую провинцию Ачех, где в результате децентрализации укоренилась «лесная мафия», которая пользуется значительным влиянием в местном собрании и различных местных органах власти. Кроме того, во многих случаях, местные бизнес-элиты, которые имеют влияние в местных собраниях, добивались того, чтобы децентрализованные региональные администрации принимали новые решения по управлению ресурсами, которые отвечают интересам данных элит. Сайдел подчеркивает, что местные элиты (преимущественно выходцы из клана Алас) выстроили в провинции патрон-клиентский тип управления. Ключевые фигуры в провинции вплетены в социальную структуру, членами которой являются сотрудники лесного хозяйства, полиция, военнослужащие, чиновники местных органов власти, судебные органы и даже местные религиозные лидеры (имамы). Все отношения патрон-клиентского типа лежат вне формальной структуры государственных органов. Автор отмечает, что возникновение подобного рода «местных мафий» не редкость во многих сельских районах. В частности, в городе Медан, в муниципальном собрании доминируют различные «гангстерские» группировки, связанные с отставными офицерами армии и полиции, а мэром города является бизнесмен, который получил свой пост в основном за счет покупки голосов и насилия [60, с. 67-68].

Наконец, следует отметить общий вывод многих сравнительных исследований: сама по себе децентрализация не гарантирует демократических результатов. Её эффект зависит от сопутствующих условий: уровня развития институтов, структуры партийной системы, гражданской культуры, дизайна реформ и последовательности их проведения. Одно из ключевых открытий — значение общенациональной партийной системы и режима централизации кадров. Так, исследование Р. Ениколопова и Е. Журавской [63], охватившее множество стран, показало, что «влияние децентрализации на качество правительства и экономический рост разнится в зависимости от двух факторов:

1) насколько национальные политические партии интегрированы по вертикали (насколько местные политики связаны с национальными партиями);

2) назначаются или выбираются главы исполнительной власти на местах».

В тех случаях, где партии едины и сильны, а местные власти выбираются населением, децентрализация приносила более положительные эффекты — видимо, потому что партии служили каналом ответственности (местные лидеры не могли полностью отойти от партийной линии и должны были учитывать репутацию на национальном уровне).

Напротив, при слабых партиях и независимости местных элит от национальной политики децентрализация зачастую приводила к описанным выше проблемам — локальному авторитаризму и т.п. Кроме того, последовательность реформ играет роль: политическая децентрализация, не подкреплённая финансовой (когда на места делегированы обязанности без ресурсов), ведёт лишь к фрустрации и недоверию к демократии из-за неспособности местных избранников выполнить обещания. И наоборот, фискальная децентрализация без демократического контроля ведёт к нецелевому расходованию средств. Потому ряд авторов говорит о необходимости «комплексной децентрализации», сочетающей политические, административные и финансовые компоненты, иначе демократический потенциал реформ не реализуется [63, с. 18].

Пост-коммунистические страны дают богатый эмпирический материал для изучения взаимосвязи децентрализации и демократизации. После краха социалистической системы в 1989—1991 гг. государства Восточной Европы и бывшего СССР унаследовали, как правило, высокоцентрализованные политико-административные системы, с жёстким партийным контролем над регионами в прошлом. Столкнувшись с задачей строительства новых политических институтов, эти страны избрали разные подходы к децентрализации. Некоторые — главным образом в Центральной и Восточной Европе — решительно пошли по пути восстановления местного самоуправления, рассматривая это как часть демократического перехода. Другие — особенно в бывшем СССР — проявили осторожность или скепсис к децентрализации, опасаясь потери контроля и распада страны, либо имитировали реформы под давлением внешних обязательств. В результате сегодня мы наблюдаем пеструю картину: от достаточно децентрализованных демократий (например, Польша, страны Балтии) до сверх централизованных авторитарных режимов (например, Туркменистан), с промежуточными вариантами (гибридные случаи, где

сочетаются элементы местной демократии с авторитарным уклоном власти). Ниже рассмотрим два региона — Восточную Европу и государства Южного Кавказа — с точки зрения проведенных децентрализационных реформ и их влияния на демократические процессы.

Восточная Европа (в широком смысле, включая Центральную Европу и Балканы) в 1990-е годы стала полигоном активных реформ государственного управления. Практически во всех постсоциалистических странах этого региона, вставших на путь демократизации, одной из первых реформ было возрождение местного самоуправления. Например, в Польше закон о территориальном самоуправлении был принят в марте 1990 года, а уже в мае 1990 прошли первые свободные выборы в гминах (общинах) — первые полностью демократические выборы в стране со времён довоенной республики [59, с. 19].

Аналогично, Венгрия, Чехословакия (а затем Чехия и Словакия), страны Балтии в самом начале 1990-х провели выборы в муниципалитеты и вернули им юридическую автономию. Рационализация: считалось, что демократия невозможна без местной демократии, а коммунистическая система, уничтожившая автономию городов и сёл, должна быть демонтирована не только «сверху», но и «снизу». Кроме идеологических соображений, были и практические: центральные правительства, испытывавшие колоссальную нагрузку по преобразованию экономики, делегировали часть функций (и ответственности) новым муниципальным органам [24].

Польская реформа 1990 г. часто приводится как успешный пример того, как децентрализация способствует демократизации. Как мы упоминали ранее, польский опыт отмечается и в Концепции развития местного самоуправления Республики Казахстан до 2025 года. По оценке экспертов, среди всех трансформационных изменений (рыночных реформ, смены политической системы и т.д.) реформа местного самоуправления оказалась наиболее успешной в Польше. Она не только укрепила локальную демократию, но и содействовала обновлению элит: на уровне гмин (общин — базовых территориальных единиц в Польше) произошла более глубокая чистка старых коммунистических кадров, чем на центральном уровне. Как отмечает А. Пясецкий, новые выборные гминные советы и институт бургомистров (глав гмин) стали школой для целого поколения новых политиков (пример — будущий президент Б. Комаровский начинал как местный депутат). Даже когда к власти в 1993 г. пришла партия Союз демократических левых (Sojusz Lewicy Demokratycznej — SLD)[3], она уже не смогла отменить проведенную реформу децентрализации. Местные органы прочно интегрировались в структуру власти, а политический плюрализм на местах сохранился, поскольку оппозиционные партии успели пустить корни в муниципалитетах. В итоге децентрализация стала фактором необратимости демократии: укоренившиеся на локальном уровне демократические практики и элиты оказались способны противостоять потенциальным откатам на

[3] Примечание: Партия Союз демократических левых (СДЛ) — левоцентристская политическая партия (ранее — альянс партий) Польши, являющаяся неформальным преемником Польской объединенной рабочей партии времен Польской Народной Республики. Партия объединяла в себе множество выходцев из ПОРП, бывших представителей партийной номенклатуры. В настоящее время носит название Новые левые.

национальном уровне. В конце 1990-х Польша пошла дальше, проведя вторую волну децентрализации (реформы 1998—1999 гг.), создав выборные повяты (районы) и воеводства (регионы) — тем самым введя субрегиональный и региональный уровни самоуправления. Это произошло параллельно с курсом на вступление в ЕС и соответствовало европейским стандартам. В местных выборах стали участвовать общенациональные политические партии, усиливая связь между национальной и локальной политикой. Демократические институты местного самоуправления в Польше укоренены столь же прочно, как и национальные — это признаётся одним из итогов трансформации [59, с. 19].

В других странах Центральной и Восточной Европы, например в Чехии и Словакии местное самоуправление также было восстановлено в 1990 (выборы осенью 1990 г.), причём Чехословакия, а затем Чехия, ввели двухуровневую систему (общины и крупные округа — края) [24, с. 72-76]. Венгрия в 1990 г. приняла закон о самоуправлении, который предоставил общинам широкую автономию; впоследствии были созданы выборные советы медье (областей) [24, с. 94]. Балтийские страны — Литва, Латвия, Эстония — также в начале 1990-х учредили советы самоуправления базового уровня [24, с. 124-125]. Все эти шаги рассматривались как часть возврата в Европу и разрыва с советским прошлым. Децентрализация у них шла рука об руку с демократизацией. В то же время, у некоторых государств региона проявились проблемы: на Балканах децентрализация часто проходила на фоне этнополитических конфликтов. Например, в Боснии и Герцеговине сложилась сложнейшая модель «децентрализованной» конфедерации под международным протекторатом, где демократия на местном уровне наталкивалась на национальные противоречия между этническими общинами. В Северной Македонии децентрализация (закон 2002 г.) [64] была элементом Охридских соглашений [65], остановивших вооруженный межэтнический конфликт между македонцами и албанцами, чтобы обеспечить албанскому меньшинству больше автономии — это помогло снизить конфликт, но одновременно породило критику македонских националистов за «размывание единства». Румыния и Болгария, перейдя к демократическому правлению, тоже восстановили муниципальное самоуправление, местная демократическая жизнь оживилась: уже в 1990-е появляются сильные избираемые мэры (например, Клаус Йоханнис, бывший мэр города Сибиу, впоследствии президент Румынии).

Большинство государств Центральной и Восточной Европы, вступивших в ЕС, продемонстрировали, что устойчивая демократия сопровождается устойчивыми институтами местного самоуправления. Однако между ними есть различия в степени децентрализации. Так, по индексу Европейского комитета регионов [66], степень децентрализации различалась от страны к стране: наиболее децентрализованными на локальном уровне среди пост-коммунистических государств-членов ЕС являются Польша и Латвия (высокая финансовая автономия общин), средняя степень децентрализации наблюдалась в Чехии, Литве, Эстонии, Словении и Хорватии, а самыми централизованными являются Венгрия, Словакия, Румыния и Болгария.

Интересно, что в регионе существуют также примеры отката от ранее проведенной децентрализации. В частности, Венгрия в 2010-е при правительстве В. Орбана взяла курс на рецентрализацию — ряд функций (образование, здравоохранение) были отняты у муниципалитетов, а администрация регионов стала назначаться из центра. Так, по данным Индекса демократии [67] The Economist Intelligence Unit, начиная с 2010 года (когда партия Фидес вновь победила на выборах, получив конституционное большинство, а В. Орбан вновь стал премьер-министром), показатель индекса демократии в Венгрии снизился с 7,21 до 6,51 баллов. О снижении уровня демократии свидетельствует и ежегодный отчет Freedom in the World [68], международной неправительственной организации Freedom House. Как отмечается в профиле Венгрии на сайте организации, после прихода к власти В. Орбана и партии Фидес, были проведены конституционные и законодательные изменения, направленные на концентрацию власти в едином центре, а также подчинение ранее независимых институтов. Кроме того, правительство Фидес приняло ряд законов, ограничивающих деятельность оппозиционных групп, журналистов, университетов и неправительственных организаций [68]. Б. Мадьяр, в свою очередь характеризует Венгрию как «патрональную автократию» и «мафиозное государство» [69].

В общем и целом, на пространстве ЦВЕ децентрализация сыграла позитивную роль в демократизации, хотя дискуссии о её оптимальной модели не утихают (например, укрупнять ли общины для эффективности, сколько уровней власти нужно и т.д.).

Говоря о постсоветском регионе, следует кратко обратить внимания на Южный Кавказ. Страны Южного Кавказа (Грузия, Армения, Азербайджан) имеют общую исходную точку — советское прошлое с номинальной автономией (в виде союзных республик, автономных областей внутри них), но без реального местного самоуправления. После обретения независимости в 1991 г. все три страны испытали годы нестабильности — войны, перемены власти — что отодвинуло институциональные реформы на второй план. Тем не менее, в конце 1990-х — начале 2000-х, с вступлением этих государств в Совет Европы, децентрализация попала в повестку: присоединение к Европейской хартии местного самоуправления обязало их принять базовые законы о местных органах власти.

По словам Р. Чахора, «страны Южного Кавказа, имея общий старт, реализовали различные модели децентрализации, но ни одна ещё полностью не достигла европейских стандартов местной демократии» [70, с. 35]. Грузия продвинулась дальше других в политическом аспекте. Страна пережила 3 основные волны реформ: в 1997, 2005 и 2014 [71, с. 6]. И в смысле развития местного самоуправления, Грузия стала наиболее децентрализованным государством Южного Кавказа.

Армения ускорилась в проведении реформы местного самоуправления после «Бархатной революции» в 2018 году, когда реформа стала частью нового курса реформ, проводимых премьер-министром Н. Пашиняном [72]. Азербайджан фактически застыл на исходном уровне.

Подводя итог, следует отметить, что влияние децентрализации на демократизацию государства носит сложный и неоднозначный характер. С одной стороны, теоретические аргументы и многочисленные примеры (особенно в странах с устойчивой демократической культурой) показывают значительный позитивный потенциал децентрализации для укрепления демократии. Передача власти на местный уровень способна повысить участие граждан, улучшить подотчётность и адаптивность управления к местным условиям, а также создать сдержки и противовесы против чрезмерной централизации и узурпации власти. Классические примеры — реформы местного самоуправления в посткоммунистической Восточной Европе (Польша, Чехия, страны Балтии и др.), где децентрализация стала неотъемлемой частью демократического транзита и внесла вклад в институционализацию плюралистической политики на всех уровнях. С другой стороны, обширный эмпирический материал указывает, что децентрализация не является панацеей и может приводить к нежелательным последствиям, особенно в контексте слабых институтов или авторитарных тенденций. Выявлены случаи, когда децентрализация тормозила или деформировала демократизацию: усиливала локальный патронализм и коррупцию. Основной вывод современных исследований: эффект децентрализации на демократию обусловлен контекстуальными факторами. К их числу относят:

Степень децентрализации. Политическая децентрализация (выборность и подлинная автономия) имеет гораздо более сильное влияние на демократию, чем чисто административная или фискальная. Однако она должна сопровождаться достаточными ресурсами (финансовая основа) и правовой защищённостью местных органов, иначе разочарование населения может подорвать доверие к демократии (когда избранные мэры бесправны и не имеют достаточно средств для выполнения своих функций).

Чрезмерная фрагментация (слишком много уровней и мелких единиц) снижает эффективность и ответственность, поэтому важен баланс — укрупнение территориальных единиц, как сделано в ряде стран, чтобы повысить их потенциал.

Уровень развития институтов и верховенство права. В странах с сильным верховенством права, прозрачными выборами и свободными СМИ децентрализация, как правило, приносит лучшие демократические плоды (местные власти находятся под контролем как избирателей, так и закона). В условиях же повсеместной коррупции и клановости децентрализация рискует лишь распространить эти проблемы на более широкий круг должностных лиц.

Партийная система и политическая культура. Если политические партии имеют разветвленную структуру по всей стране и конкурируют на всех уровнях, децентрализация будет интегрирована в общенациональную политику (пример — партийные списки на местных выборах в Восточной Европе). Если же местная политика изолирована (независимые местные элиты), это может ослабить связь между локальной и национальной демократией. Кроме того, политическая культура участия граждан на местном уровне — важный фактор: без активных граждан даже избранные советы могут превратиться в формальность.

Мотивы и стратегия центральной власти. Ключевым фактором является то, почему и как проводится децентрализация. Если центральная власть искренне стремится углубить демократию и усилить эффективность, она, вероятно, передаст значимые полномочия и будет содействовать становлению местных институтов (так было в ряде посткоммунистических демократиях начала 1990-х). Если же мотив — внешнее давление или попытка стабилизировать свое правление, центр может проводить половинчатые реформы, оставляя скрытые рычаги контроля (через бюджет, назначение ключевых должностных лиц, роспуск неподконтрольных местных советов и т.д.). В таких случаях демократический импульс децентрализации затухает или искажается.

В посткоммунистическом пространстве рассмотренные примеры подтвердили: децентрализация — не автоматически демократизирующая сила, её воздействие проходит через фильтр национальных политических условий. В Восточной Европе, где общая тенденция была к либерализации и евроинтеграции, децентрализация сыграла роль катализатора демократии, закрепив новую систему с участием граждан на всех уровнях власти. На Южном Кавказе и в Центральной Азии, где сильны авторитарные лидеры и присутствует озабоченность о территориальной целостности, децентрализация либо минимальна, либо носит фасадный характер, не приводя сама по себе к демократическим преобразованиям, а иногда даже выступая механизмом сохранения статус-кво. Тем не менее, важно отметить: в долгосрочной перспективе становление действенного местного самоуправления остаётся необходимым компонентом консолидации демократии. Невозможно представить себе зрелую демократию без демократических институтов на местном уровне — это подтверждает опыт как западных, так и стран, успешно прошедших через демократизацию.

2 СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ И СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ С КАЗАХСТАНОМ

2.1 Исторические аспекты развития системы местного самоуправления в Украине

Поскольку основным предметом нашего диссертационного исследования является реформа децентрализации, проводимая с 2014 года, мы рассматриваем ее в качестве кейс-стади. Однако, прежде чем приступить непосредственно к анализу реформы, необходимо сначала рассмотреть исторический контекст и эволюцию системы местного управления и самоуправления в этой стране, начиная с момента возникновения государственности Украины. Это необходимо прежде всего для того, чтобы понимать все причины и условия, в связи с которыми стартовала данная реформа. Нынешняя система регионального и местного управления и самоуправления Украины во многом является институциональной наследницей СССР и Украинской ССР. Однако для более глубокого понимания системы, необходимо затронуть и более ранние, досоветские периоды, в том числе период пребывания Украины в составе Речи Посполитой, традицию Магдебургского права, а также период Украинской Народной Республики, которое является первым независимым украинским государством, пусть и просуществовавшим всего несколько лет. Именно период появления Магдебургского права на территории Украины мы берем в качестве отправной точки нашего исторического обзора.

Традиции местного самоуправления на территории современной Украины берут своё начало ещё в период Киевской Руси. Уже тогда существовали формы коллективного управления общинами, наиболее заметной из которых было вече — народное собрание, где решались вопросы общественной и хозяйственной жизни, избирались представители и вершились судебные дела на местах. Как указывает А. С. Забашта, институт вече, существовавший в ряде городов на территории современной Украине, таких как Киев, заложил основы самоуправления в городах и стал прообразом местных демократических практик, которые позже трансформировались в более сложные формы местного самоуправления [73, с. 210]. Эти ранние общественные институты обеспечили преемственность традиций самоуправления, которые развивались на протяжении последующих веков.

Наибольшее влияние на формирование системы местного самоуправления на украинских землях оказало распространение магдебургского права. Магдебургское право представляло собой систему городского самоуправления, зародившуюся в немецком Магдебурге и впоследствии адаптированную в Центральной и Восточной Европе [74]. В украинских городах магдебургское право зачастую внедрялось в уже существующих местных сообществах и стало инструментом юридической и административной автономии. Первые грамоты на магдебургское право на территории Украины появились в XIV веке: город Сянок получил такие привилегии в 1339 году, а Львов — в 1356 году [75, с. 413]. После вхождения значительной части украинских земель в состав Великого княжества

Литовского, а затем Речи Посполитой, процесс предоставления городам магдебургских прав ускорился: в XV — начале XVI веков такие грамоты получили десятки городов, в том числе Луцк (1432), Кременец (1438), Владимир-Волынский (1490-е), Киев (1498, с подтверждением в 1514 и 1516 годах) [75, с. 414]. Получение магдебургского права освобождало город от прямого контроля воевод и старост, позволяло самостоятельно избирать органы управления (магистрат, войта, бурмистров), решать вопросы хозяйственной жизни, взимать местные налоги и осуществлять правосудие.

В период Речи Посполитой (XVI—XVIII века) магдебургское право стало повсеместной основой городского самоуправления на большей части украинских земель. Города, обладавшие этими правами, имели значительную автономию: избирали свои административные и судебные органы, управляли хозяйством, имели собственные суды и даже апелляционные инстанции, как, например, магистрат Львова, рассматривавший апелляции других городов Русского воеводства [74].

При этом существовали различия между статусом королевских, частновладельческих и казачьих городов: в первых самоуправление имело наибольшую автономию, во-вторых — зависело от воли собственника, в-третьих же сочеталось с военной администрацией. Как отмечает М. Кобылецкий, в Левобережной Гетманщине после Восстания Хмельницкого сохранились магдебургские города с привилегированным статусом, а новые населённые пункты, основанные казаками, обычно управлялись ратушами под контролем гетманской администрации [76, с. 59]. Поддержка магдебургского самоуправления гетманами иллюстрируется тем, что последний гетман Кирилл Разумовский предоставил соответствующие привилегии Полтаве (1752) и Новгород-Северскому (1758) — это были последние города в Украине, получившие магдебургское право [76, с. 60]. С конца XVIII века, после разделов Речи Посполитой, украинские земли оказались под контролем Российской и Австрийской империй. В Галиции (Австрийская монархия) магдебургское право было отменено в 1786 году, а в Российской империи — окончательно в 1831 году, в Киеве даже позже — в 1835 году [76, с. 71]. Таким образом, многовековая традиция городского самоуправления на основе магдебургского права была ликвидирована, а города подчинены общегосударственной бюрократической вертикали.

В XIX веке на украинских землях в составе Российской империи происходила постепенная трансформация местного управления с учётом имперских реформ. С 1860-х годов, в ходе Великих реформ Александра II, в империи были созданы земства — выборные органы самоуправления на уровне губерний и уездов, в которых принимали участие представители дворянства, крестьян и городских жителей. Земская реформа 1864 года была внедрена только на Левобережье и в Южной Украине (Полтавская, Черниговская, Харьковская, Херсонская губернии и др.), тогда как на Правобережье действовала прежняя система управления из-за опасений властей в отношении польской шляхты [77, с. 218]. Как подчёркивает К. Мацузато, только в 1911 году земства появились на Правобережной Украине, незадолго до падения самодержавия [77, с. 221].

Таким образом, история местного самоуправления в Украине до 1917 года демонстрирует сложную эволюцию: от форм общинного управления и вече в Киевской Руси — к развитым городским громадам и магистратам магдебургского типа в эпоху Речи Посполитой и Гетманщины, а затем — к земским и городским учреждениям в составе Российской империи. Магдебургское право стало фундаментальным элементом украинской муниципальной традиции, закрепив у населения идеи автономного управления, коллективной ответственности и местной инициативы. Даже после ликвидации магдебургских институтов элементы самоуправления сохранялись и видоизменялись, обеспечивая преемственность и подготовку почвы для будущих демократических преобразований в XX веке.

В период УНР закладывались первые основы национальной системы местного самоуправления на фоне распада Российской империи и революционных событий. Украинская Центральная Рада, провозгласившая УНР Третьим Универсалом [78] 7 ноября 1917 г., сразу обозначила вопрос организации местных органов власти. В тексте Универсала Генеральному секретариату внутренних дел предписывалось принять меры для укрепления и расширения прав органов местного самоуправления, которые признавались «органами высшей административной власти на местах». Таким образом, уже первые декларации УНР признавали важность муниципального самоуправления.

После провозглашения независимости УНР Четвёртым Универсалом [79] (январь 1918 г.) местное самоуправление было объявлено неотъемлемой частью нового демократического государственного строя. Разрабатывались планы построения собственной системы местной власти.

6 марта 1918 году был принят Закон «Об административно-территориальном делении Украины», который определил административно-территориальное устройство УНР. В параграфе 2 Закона перечислялись 32 земли с их административными центрами. При этом, в параграфе 5 отмечалось, что про организацию самоуправления и административной, судебной и военной власти в землях, обозначенных в параграфе 2, Совету народных министров поручается внести отдельный законопроект в ближайшее время [80, с. 181-182].

Конституция УНР уже содержала в себе пункты, затрагивающие вопросы организации местного самоуправления. Статья 26 Конституции гласит, что «всякого рода дела местные осуществляют выборные Советы и Управы громад, волостей и земель. Им принадлежит единая непосредственная местная власть: министры УНР только контролируют и координируют их деятельность, непосредственно и через определенных ими членов правительства, не вмешиваясь в дела Советов и Управ, а всякие споры в этих вопросах решает Суд Украинской Народной Республики» [81].

Однако, Конституция УНР не определяла перечень конкретных полномочий и обязательств, которые должны относиться к ведению местного самоуправления. Как отмечают К. Двирна и В. Строчаус, одной из наиболее острых проблем, которую пришлось решать Центральной Раде в процессе строительства государства, была проблема баланса местного самоуправления и государственного управления в общенациональных границах и определение

компетенции основных единиц местного самоуправления [82, с. 148]. При этом, путь формирования местных органов власти периода Центральной Рады был тернистым и непоследовательным. Существенное влияние на реализацию планов по изменению низовых руководящих структур были отношения с российским Временным Правительством и деятельность его представительных структур на территории Украины. Были заметны и разные подходы к вопросам местного самоуправления среди руководителей Центральной Рады. Параллельно с новыми органами власти и местного самоуправления, активно действовали органы власти «предыдущей власти» [82, с. 154].

29 апреля 1918 года также произошел так называемый «Гетманский переворот», в результате которого Центральная Рада была распущена, а в Украине был установлен авторитарный, полу-монархический режим во главе с П. Скоропадским, провозглашенным гетманом Украинского государства. Органы власти и нормативно-правовые акты УНР перестали действовать. Соответственно, подверглась изменению и система территориальной организации власти в новосозданном государстве. Правительство Скоропадского отменило административно-территориальное устройство, принятое законом УНР от 6 марта 1918 года. Вместо этого, Украина была разделена на 9 губерний и 2 округа. Губернии и округи возглавлялись старостами, которые управляли из административных центров губерний [83, с. 232].

К декабрю 1918 года, Украинская держава перестала существовать, П. Скоропадский отрекся от должности гетмана, а на территории Украины вновь распространилась власть Украинской Народной Республики. Однако, вместо Центральной Рады, распущенной П. Скоропадским, власть в УНР стала осуществлять Директория, высший орган государственной власти, сформированный 14 ноября 1918 года. Как отмечает И. С. Кушко, с приходом к власти, Директория начала активное реформирование и реорганизацию органов местного самоуправления. В основу реформирования был положен «трудовой принцип» организации местной власти. Уже 7 февраля 1919 года, был издан Закон «О местных конгрессах и советах трудового народа». Однако в результате политических противоречий, начала войны с Советской Россией и введением военного положения, Директория вернулась к административно-территориальному устройству, внедренном при режиме П. Скоропадского. Руководство органами местного самоуправления возлагалось на Министерство внутренних дел УНР. Министр внутренних дел назначал губернских и повитовых комиссаров, а деятельность комиссаров прописывалась в Инструкции министерства внутренних дел от 24 июня 1919 года «О временной организации власти на местах». На уровне села, представителем административной власти был сельский комиссар, избираемый на сельском сходе и утверждаемым повитовым комиссаром. Вместе с сельским комиссаром, выбирался его заместитель [84, с. 115-116].

После установления Советской власти на большей части Украины в 1921 г. система местного управления была перестроена по советской модели. Украинская Социалистическая Советская Республика (УССР) внедрила

иерархию Советов как органов государственной власти на местах, подчинённых центральному руководству. Уже Конституция УССР 1919 г. [85], принятая на III Всеукраинском съезде Советов, провозгласила власть Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов на всей территории Украинской ССР. В Конституции целый раздел Б был посвящен организации советской власти на местах. В статье 21 отдельно отмечалось, что права участвовать в выборах данных советов, лишаются лица, которые «осуществляли найм рабочей силы, имели доходы от предпринимательской деятельности, частные торговцы, коммерческие посредники, духовные настоятели церквей и религиозных культов, служащие и агенты бывшей полиции, корпуса жандармов и охранных отделов, а также члены царствовавшего в России императорского дома», недееспособные граждане, а также осужденные за преступления [85].

Местные Советы различных уровней — от сельских и поселковых до городских, районных и областных — стали основными звеньями управления на местах. Их правовой статус определялся конституциями и законами Советского государства: они считались местными органами государственной власти (а не местного самоуправления). Например, Конституция СССР 1936 г. [86] и последующая Конституция УССР 1937 г. [87] закрепили, что «все Советы народных депутатов — составная часть единой системы государственной власти, выполняющая решения центральных органов». Исполнительными органами при Советах выступали исполкомы (исполнительные комитеты), избираемые из состава депутатов соответствующих Советов. Таким образом, двойственная природа советской системы заключалась в том, что местные Советы одновременно представляли население и являлись проводниками политики центрального правительства. Эти элементы старой советской системы сохраняются в Украине и в настоящее время.

С принятием Конституции УССР 1978 г. [88], фактически была создана та система местного самоуправления, которая в том или ином виде действует в Украине в настоящее время. Следует отметить, что данная Конституция действовала в Украине даже после обретения ею независимости, до 1996 г. Статья 77 Конституции указывала список областей и городов республиканского подчинения Украинской ССР. Данное административно-территориальное деление Украины сохраняется и в настоящее время, за тем лишь исключением, что Крымская область была преобразована в Автономную Республику Крым в 1990-е годы. Девятая глава Конституции Украинской ССР была целиком посвящена организации и порядку формирования Советов народных депутатов. Согласно статье 78, к этой системе относились Верховный Совет, а также областные, районные, городские, районные в городах, поселковые и сельские Советы, которые в совокупности образовывали единую структуру органов государственной власти.

В то же время, глава 14 регулировала деятельность именно местных Советов народных депутатов. В статье 124 закреплялось, что в областях, районах, городах, районах в городах, поселках и селах органами государственной власти выступают местные Советы народных депутатов. В статье 125 уточнялось, что данные Советы решают вопросы местного значения

с учётом государственных интересов и потребностей населения соответствующих территорий, обеспечивают реализацию решений вышестоящих органов власти, осуществляют руководство нижестоящими Советами и принимают участие в рассмотрении вопросов республиканского и союзного уровня.

Конституция 1978 года, хотя и предусматривала нормы, касающиеся деятельности местных органов власти, фактически не устанавливала правовых основ для института местного самоуправления, закрепляя за Советами народных депутатов статус органов государственной власти, а не самостоятельного уровня самоуправления. Более того, Конституция устанавливает жесткую иерархию между местными Советами народных депутатов, напрямую указывая, что они обязаны проводить в жизнь решения вышестоящих органов государственной власти, а местные Советы более высокого уровня осуществляют руководство деятельность местных Советов более низкого уровня. Данная правовая конструкция хоть и создавала систему местных органов власти, тем не менее не предполагала никакой системы местного самоуправления, формируя жесткую иерархию и подчинения одних Советов другим. Таким образом, можно сделать вывод, что система местного самоуправления в Украине отсутствовала вплоть до 1990 года. При этом, следует отметить, что и после получения независимости, статус местных Советов в Конституции Украины не был изменен. Даже по состоянию на 1995 год, Конституция Украины определяла местные Советы именно как органы государственной власти и управления, а не местного самоуправления [88].

В 1987 году был принят еще один важный документ, касающийся местной власти в Украине. Указ Президиума Верховного Совета Украинской ССР «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства Украинской ССР» [89], который регулировал вопросы организации административно-территориального устройства страны, определял категории населенных пунктов, а также порядок создания и ликвидации областей, районов, районов в городах и сельских советов, а также установление и изменение их границ. Данный указ, с различными изменениями и дополнениями, действовал вплоть до 2023 года.

История формирования системы местного самоуправления независимой Украине начинается с распадом Советского Союза в 1991 году. Как было отмечено ранее, само по себе обретение независимости не привело к автоматическому созданию системы местного самоуправления в Украине вплоть до принятия новой Конституции Украины в 1996. Тем не менее, попытки изменения полномочий и организации местных органов власти, производились и до 1996 года. В частности. 7 декабря 1990 года, был принят Закон Украинской ССР «О местных Советах народных депутатов и местное самоуправление» [90]. Уже само наименование данного закона отражает двойственную природу системы местного управления, существовавшей в Украине в тот период. Несмотря на то, что название закона указывает на попытку внедрения института местного самоуправления, действующая тогда Конституция Украины не содержала его прямого упоминания. Это, в свою очередь, порождало правовую

неопределенность относительно статуса и содержания местного самоуправления как самостоятельного института публичной власти.

В значительной степени современная украинская модель местного самоуправления унаследовала институционные черты советской системы управления. По наблюдению В. В. Утвенко, отход от советских принципов организации местной власти начался с принятием Закона Украины «О представителях Президента Украины» в 1992 году. Этот нормативный акт заложил основу новой вертикали исполнительной власти, возглавляемой представителями Президента на областном и районном уровнях. Указанные должностные лица осуществляли функции государственной исполнительной власти и осуществляли контроль за деятельностью органов местного самоуправления в части выполнения ими делегированных государственных полномочий, а также соблюдения Конституции и законодательства Украины [91, с. 180]. Согласно Закону, представитель Президента де-факто совмещал в себе функции префекта и главы местного исполнительного органа. В его обязанности входила координация подразделений центральных государственных органов на территории соответствующей области и района, а также городов Киева и Севастополя. Кроме того, Представитель Президента представлял интересы государства на соответствующей территории, а также разрабатывал бюджет области (района) и программы развития. Также он имел полномочия обращаться в суд с просьбой об отмене того или иного решения органа МСУ и приостанавливать его действие до решения суда [92].

Как уже отмечалось ранее, в 1990 году был принят Закон Украины «О местных Советах народных депутатов и местном и региональном самоуправлении» [90]. В соответствии с ним областные и районные Советы народных депутатов утратили собственные исполнительные структуры и получили преимущественно представительные функции. При этом элементы местного самоуправления сохранялись лишь на уровне населённых пунктов [91, с. 181]. В результате возникла парадоксальная ситуация: на региональном уровне существовали выборные представительные органы, однако отсутствовали исполнительные, поскольку главы областных и районных администраций назначались центральной властью без участия соответствующих Советов. Принятие данного закона фактически институционализировало разграничение между местным и региональным самоуправлением. По наблюдению В. В. Утвенко, территориальной основой местного самоуправления стали сельские, поселковые и городские советы, тогда как для регионального уровня таковыми выступали районы и области. На базе исполнительных комитетов областей, районов и городов со специальным статусом (Киева и Севастополя) были сформированы государственные администрации, руководители которых назначались Президентом Украины. Это, в свою очередь, привело к конфликтам интересов между председателями советов соответствующих уровней и назначаемыми главами государственных администраций [91, с. 181].

В 1994 году Верховная Рада Украины утвердила Закон «О формировании местных органов власти и самоуправления» [93], который фактически ликвидировал институт местных государственных администраций. В результате

главы советов (мэры) стали избираться населением на прямых выборах и одновременно возглавлять исполнительные комитеты соответствующих советов [91, с. 181]. Это позволило устранить дублирование властных структур на базовом уровне. Однако на региональном уровне — в областях, районах, а также в городах со специальным статусом (Киеве и Севастополе) — данная двойственная модель всё ещё сохранялась.

В попытке окончательно урегулировать этот вопрос, в 1995 году был принят Закон «О государственной власти и местном самоуправлении в Украине», который предусматривал, что председатели областных и районных советов, а также советов городов Киев и Севастополь назначаются Президентом Украины главами государственных администраций соответствующего уровня. Тем не менее, в том же году был заключён Конституционный договор между Верховной Радой и Президентом Украины [94], который вновь закрепил за главой государства исключительное право назначать руководителей государственных администраций [91, с. 182].

Значимый этап в становлении института местного самоуправления в Украине был связан с принятием Конституции Украины 1996 года [95], которая впервые закрепила его правовые основы, а также с последующим утверждением в 1997 году Закона Украины «О местном самоуправлении» [96]. Несмотря на то что появление этих нормативных актов не устранило существовавшую двойственную систему организации власти на региональном и субрегиональном уровнях — в областях, районах и городах со специальным статусом, — они сыграли важную роль в стабилизации правовой базы и положили конец многолетней неопределённости в вопросах формирования и функционирования местных органов власти.

С момента вступления в силу Конституции и нового закона структура системы местного самоуправления оставалась в целом неизменной вплоть до начала реформы децентрализации — реформы местного самоуправления и территориальной организации власти, стартовавшей в 2014 году. Внесённые впоследствии поправки носили преимущественно технический характер и не изменяли концептуальных основ системы. Сложившаяся до начала реформ модель организации местного государственного управления и местного самоуправления подробно охарактеризована в учебном пособии О. М. Руденко, И. В. Козюры, Н. В. Ткаленко и В. Г. Маргасовой [97], где представлено детальное описание структуры управления на региональном, субрегиональном и местном уровнях.

Первый уровень системы местного управления включал:

— областные (или городские) государственные администрации, выступавшие исполнительными органами государственной власти на территории соответствующей области либо города со специальным статусом. Эти органы реализовывали государственную исполнительную власть на местах, а их руководители назначались Президентом Украины по представлению Кабинета Министров;

— областные (или городские) советы, выполнявшие функции представительных органов местного самоуправления на уровне области (или

города со специальным статусом). Их основными полномочиями являлись утверждение бюджета, принятие программ социально-экономического развития и осуществление контроля за деятельностью исполнительных структур. Члены советов избирались гражданами соответствующих административно-территориальных единиц на основе смешанной избирательной системы, сочетающей мажоритарные и пропорциональные элементы. При этом, областные (городские) советы не имели собственных исполнительных органов и делегировали областным (городским) государственным администрациям.

Второй уровень системы включал:

— районные государственные администрации, которые представляли собой органы государственной исполнительной власти на районном уровне. Они не входили в структуру исполнительных органов районных советов и действовали от имени государства. Руководители районных государственных администраций назначались Президентом Украины по представлению Кабинета Министров;

— районные советы, выполнявшие функции представительных органов местного самоуправления в пределах районов. Их деятельность была сосредоточена преимущественно на контроле за исполнением решений, утверждении районных бюджетов и программ социально-экономического развития. Члены районных советов избирались населением соответствующих районов на прямых выборах. Районные советы, также как и областные, не имели собственных исполнительных органов и делегировали исполнительные полномочия районным государственным администрациям.

Третий уровень системы включал:

— исполнительные комитеты городских, поселковых и сельских советов, представлявшие собой коллегиальные органы, осуществлявшие исполнительные функции на территории соответствующих населённых пунктов. В отличие от областных и районных государственных администраций, эти комитеты обладали институциональной автономией и подотчётностью исключительно перед советами, которые их создавали, являясь таким образом органами местного самоуправления. Руководителями исполнительных комитетов являлись городские, поселковые или сельские головы, избираемые жителями соответствующих территориальных общин на прямых выборах;

— городские, поселковые и сельские советы, выполнявшие функции представительных органов местного самоуправления на уровне населённых пунктов. В отличие от областных и районных советов, их полномочия не ограничивались контролем и утверждением местных бюджетов: они непосредственно участвовали в формировании исполнительных комитетов и их структурных подразделений совместно с избранными головами [97, с. 89—92].

Как можно заметить из данного описания, в Украине по-прежнему существует проблема правовой неопределенности. Во-первых, законодательство Украины по вопросам самоуправления, относит к органам местного самоуправления в том числе областные и районные советы, хотя они являются представительными органами не на местном, а на региональном и субрегиональном уровнях. В законодательстве Украины на сегодняшний день

по-прежнему отсутствует понятие регионального самоуправления, несмотря на то что оно присутствовало ранее. Во-вторых, областные и районные советы могут реализовывать только представительные функции. Исполнительные функции областных и районных советов делегируются местным государственным администрациям, которые являются органами государственной власти, а не регионального самоуправления [96].

Следующим важным шагом в институциональном оформлении системы местного самоуправления в Украине стала ратификация Европейской хартии местного самоуправления [99], подписанной в Страсбурге 15 октября 1985 года. Украина ратифицировала Хартию Законом № 452/97-ВР «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» [100] от 15 июля 1997 года, и документ вступил в силу 1 января 1998 года. Хартия закрепляет основные демократические принципы организации местной власти, предусматривая признание и защиту права территориальных общин самостоятельно решать значительную часть публичных дел в интересах населения. В её положениях определяются ключевые гарантии местного самоуправления — его законодательное закрепление, выборность органов власти, полнота и исключительность компетенций, финансовая самостоятельность, право на судебную защиту, а также возможность объединения органов самоуправления в ассоциации для защиты общих интересов. Ратификация данного документа стала важным шагом в процессе интеграции Украины в европейское правовое пространство и в развитии национальной модели децентрализованного местного самоуправления.

Новым этапом в развитии субнационального управления в Украине стало начало реформы децентрализации в Украине в 2014 году, которая стала одной из главных реформ после смены власти в Украине в результате Революции достоинства и бегства из страны Президента В. Януковича. Реформа децентрализации стала своего рода «ответом» на требования России о «федерализации» Украины. До событий 2014 года, сама по себе идея федерализации не имела в Украине негативного образа. В частности, с идеей превращения Украины в федеративное государство, выступал в 1991 году занявший второе место кандидат в Президенты Украины В. Чорновил [101], который считается в Украине одним из главных борцов за независимость Украины, являлся основателем Народного руха Украины, диссидентом и политиком национально-демократической ориентации. Тем не менее, после аннексии Крыма Российской Федерацией и начала боевых действий на Востоке Украины в 2014 году, идея федерализации стала «токсичной» и начала рассматриваться как попытка превращения Украины в «разделенное государство» [3, с. 25].

В свою очередь, децентрализация не имела никакого негативного окраса и воспринималась населением и основными политическими силами страны скорее позитивно. Во-первых, реформа была нацелена прежде всего на местный уровень, а не региональный, что в свою очередь предотвращало процесс «регионализации». Во-вторых, децентрализация предполагала исключительно расширение полномочий, политической самостоятельности и финансового

обеспечения местных громад, а не широкую автономию регионов, что предполагает федерализм. Реформа Децентрализации не предполагала наделение регионов полномочиями по принятию региональных законов, а также правом выхода из состава Украины. Таким образом, негативные опасения, связанные с потенциальным распадом государства, были нивелированы.

Процесс децентрализации в Украине официально стартовал с утверждением Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти, принятой Распоряжением Кабинета Министров Украины № 333-р от 1 апреля 2014 года [1]. Этот документ стал основой для формирования новой институциональной модели регионального и местного управления. В Концепции были проанализированы ключевые проблемы функционирования системы публичной власти на местах, а также предложены основные направления её трансформации, направленные на повышение эффективности управления и расширение полномочий территориальных громад.

В Концепции обозначен широкий круг системных проблем, препятствующих эффективному развитию местного управления в Украине. Среди них, прежде всего, выделяется низкое качество и ограниченная доступность публичных услуг, обусловленные недостаточной ресурсной обеспеченностью большинства органов местного самоуправления при выполнении как собственных, так и делегированных функций. Отмечается критическое состояние коммунальной инфраструктуры — тепловых, водопроводных и канализационных сетей, а также жилищного фонда, что создаёт риск техногенных аварий в условиях хронического дефицита финансовых ресурсов. Существенной проблемой названа и неблагоприятная демографическая динамика: старение населения, депопуляция сельских территорий и монопрофильных городов [1].

Кроме того, Концепция указывает на несогласованность локальной социально-экономической политики с реальными потребностями территориальных громад, недостаточную развитость механизмов прямого народовластия и низкий уровень самоорганизации граждан. Отмечается также падение профессионального уровня кадрового состава органов местного самоуправления вследствие низкой оплаты труда и утраты престижности муниципальной службы, что негативно сказывается на качестве управленческих решений. Среди других проблем названы закрытость и низкая прозрачность деятельности органов местного самоуправления, высокий уровень коррупции, чрезмерная централизация полномочий и финансовых ресурсов на центральном уровне, а также ограниченное влияние местных органов на регулирование земельных отношений, что усиливает социальную напряжённость в сельской местности [1].

Для решения выявленных проблем Концепция предусматривает комплекс ключевых направлений и механизмов реализации реформы. Прежде всего, акцент сделан на повышении качества и доступности публичных услуг для населения за счёт их приближения к гражданам. Это включает предоставление административных, образовательных, медицинских и социальных услуг

непосредственно на территории громады, развитие собственной материально-технической базы для их оказания, а также обеспечение открытости и прозрачности процессов обслуживания [1].

Вторым стратегическим направлением является рациональное распределение полномочий между уровнями публичной власти — органами местного самоуправления, регионального управления и центральными структурами, осуществляющими исполнительную власть на местах. Согласно Концепции, базовый уровень самоуправления должен сосредоточиться на решении вопросов местного экономического развития (инвестиции, предпринимательство), планировании территорий и их благоустройстве, управлении коммунальной инфраструктурой и транспортом, обеспечении гражданской безопасности, развитии образования, культуры и физической активности, а также предоставлении административных и социальных услуг. Районный уровень должен обеспечивать деятельность учреждений интернатного типа и медицинское обслуживание второго уровня, а областной — отвечать за региональное развитие, охрану окружающей среды, профессионально-техническое образование, специализированную медицинскую помощь, развитие культуры, туризма и транспортной инфраструктуры. В компетенции территориальных подразделений центральных органов власти планировалось оставить функции санитарно-эпидемиологического контроля, социальной защиты, казначейского обслуживания и регистрации актов гражданского состояния [1].

Третьим элементом Концепции стало формирование новой территориальной основы для функционирования органов публичной власти, что предусматривало создание объединённых территориальных громад (ОТГ) как базового уровня административно-территориального устройства. Такие громады объединяли города, посёлки и сёла с целью создания новых представительных и исполнительных органов, способных эффективно управлять территориями и предоставлять услуги в пределах разумной доступности — например, прибытие скорой помощи или пожарных подразделений должно обеспечиваться в течение 30 минут.

Наконец, важное место в Концепции занимает усиление финансово-экономической самостоятельности органов местного самоуправления. Для этого предусматривалось перераспределение налоговых поступлений в пользу местных бюджетов, внедрение новых механизмов межбюджетных отношений, предоставление громадам права устанавливать ставки местных налогов и сборов, получать доступ к кредитным ресурсам, распоряжаться землями на своей территории и проводить местные референдумы. Комплекс этих мер должен был создать институциональные, финансовые и организационные условия для эффективной реализации как собственных, так и делегированных полномочий на местах.

Кроме того, Концепция предполагала создание исполнительных органов областных и районных советов, а также преобразование местных государственных администраций в институт префектов, которые были бы

лишены исполнительных функций и выполняли бы надзор за соответствием решений органов МСУ законодательству Украины [1].

Ключевыми акторами реформы децентрализации в Украине выступили как центральные органы государственной власти, так и территориальные громады с их органами местного самоуправления, ассоциации территориальных громад, международные партнёры и экспертные структуры. Центральную роль в запуске и координации реформы сыграло Министерство регионального развития Украины (впоследствии — Министерство развития громад и территорий). Именно это ведомство разработало концепцию реформы местного самоуправления и территориальной организации власти, утверждённую Кабинетом Министров в апреле 2014 года. Существенное влияние на формирование правовых и институциональных механизмов реформы оказали также Верховная Рада Украины, которая обеспечила законодательное обеспечение процессов децентрализации, и Администрация Президента Украины (впоследствии — Офис Президента), контролировавшая назначение руководителей на уровне государственных администраций и разработавшая проект поправок в Конституцию Украины по вопросам децентрализации (который так и не был принят).

Наряду с государственными структурами, важную роль в реализации реформы сыграли ассоциации органов местного самоуправления, такие как Ассоциация городов Украины [102], Всеукраинская ассоциация объединённых территориальных громад [103], Всеукраинская ассоциация громад [104], а также международные организации и донорские программы — Программа U-LEAD с Европой [7], Программа Совета Европы [8], Швейцарско-украинский проект DESPRO [105] и другие. Эти структуры способствовали повышению институциональной и кадровой способности местных органов власти, обеспечивали экспертную и финансовую поддержку, а также продвигали европейские стандарты управления. В числе ключевых стейкхолдеров реформы также следует отметить организации гражданского общества и региональные аналитические центры, которые выполняли функции мониторинга, общественного контроля и консультирования территориальных громад. Взаимодействие указанных акторов позволило сформировать комплексную модель реформы, сочетающую политическую децентрализацию с развитием местных институтов и укреплением территориальных общин.

В июне 2014 года Кабинетом Министров Украины был утвержден первый план действий по реализации Концепции. В нем перечислялся перечень конкретных действий, необходимых для реализации Концепции, включая принятие отдельных законов или поправок в законы, разработку стандартов оказания государственных услуг и прочее [106]. Данный план действовал до 2016, когда был утвержден новый план.

После утверждения Концепции реформирования местного самоуправления и соответствующего плана действий начался этап практической реализации реформы децентрализации. Первым шагом в этом направлении стало принятие 24 июля 2014 года Закона Украины «О сотрудничестве территориальных громад», который ввёл правовой механизм совместной

деятельности общин в решении общих задач. Этот инструмент позволил нескольким громадам координировать усилия в сферах обращения с бытовыми отходами, развития инфраструктуры, транспортного обеспечения и предоставления коммунальных услуг [107].

Следующим важным этапом стали изменения, внесённые 28 декабря 2014 года в Бюджетный кодекс Украины [108]. Они положили начало реформе межбюджетных отношений и установили возможность прямого взаимодействия между государственным и местными бюджетами, что ранее было запрещено. Нововведения обеспечили перераспределение финансовых потоков в пользу местных бюджетов, расширив их налоговую и финансовую самостоятельность. В тот же день были внесены поправки и в Налоговый кодекс Украины [109], направленные на усиление финансовой базы органов местного самоуправления и закрепление части налоговых поступлений за бюджетами объединённых территориальных громад.

Значительным шагом на пути реализации реформы стало принятие 5 февраля 2015 года Закона Украины «О добровольном объединении территориальных громад», который дал возможность городам, посёлкам и сёлам объединяться в новые административно-территориальные единицы — объединённые территориальные громады (ОТГ). Закон определил порядок их формирования, особенности деятельности органов самоуправления и условия предоставления государственной поддержки. Одновременно был введён институт старост, представляющих интересы жителей сёл в структурах управления ОТГ [4]. В тот же день Верховная Рада утвердила и Закон Украины «Об основах государственной региональной политики», где были закреплены ключевые принципы регионального развития, формы межуровневого взаимодействия и механизмы государственной поддержки органов местного самоуправления [110].

Реформа также затронула действующее законодательство, регулирующее деятельность органов власти на местах. В частности, были внесены изменения в Законы Украины «О местном самоуправлении в Украине» и «О местных государственных администрациях», в результате чего органы самоуправления базового уровня получили расширенные административные полномочия. К их компетенции были отнесены функции по регистрации места проживания граждан, выдаче паспортных документов, государственной регистрации юридических и физических лиц-предпринимателей, общественных объединений, актов гражданского состояния, а также регулирование имущественных и земельных отношений [96][98].

8 апреля 2015 года был утвержден важнейший документ, заложивший основу для создания конкурентоспособных территориальных громад. Постановлением Кабинета Министров Украины №214 была утверждена Методика формирования способных территориальных громад. Согласно методике, способная территориальная громада — это объединенная громада, которая «через соответствующие органы местного самоуправления способна самостоятельно обеспечить надлежащий уровень предоставления государственных услуг, в частности в сфере образования, культуры,

здравоохранения, социальной защиты, жилищно-коммунального хозяйства, с учетом кадровых ресурсов, финансового обеспечения и развития инфраструктуры соответствующей административно-территориальной единицы» [111].

Процесс формирования способных территориальных громад основывается на ряде критериев, направленных на обеспечение их функциональной и финансовой устойчивости. Прежде всего, учитывается способность органов местного самоуправления эффективно решать вопросы, отнесённые к их компетенции, и обеспечивать потребности жителей соответствующих территорий. При объединении территориальных единиц принимаются во внимание их исторические, географические, социально-экономические, природные, экологические, этнокультурные и иные особенности развития, а также уровень развития инфраструктуры и наличие необходимых ресурсов для её функционирования. Важным условием является достаточность финансового обеспечения территорий, позволяющего громадам выполнять собственные и делегированные функции. Кроме того, анализируются показатели трудовой миграции, результаты предварительной оценки институциональной и управленческой способности, а также степень доступности государственных и социальных услуг, предоставляемых в рамках оптимальных территориальных границ [111].

Также в методике указано, что зона доступности административных центров новых громад не должна превышать 20 километров автомобильными дорогами общего использования, но может быть увеличена до 25 километров, если численность населения в зоне удаленности составляет менее 10% от общей численности населения громады. Был введен оценочный уровень способности, который установил следующие баллы:

— низкий уровень способности — от 1,5 до 2,1;

— средний уровень способности — от 2,2 до 3,8;

— высокий уровень способности — т 3,9 до 5.

Оценивание уровня способности территориальной громады осуществляется на основе совокупности количественных и финансово-экономических показателей. В частности, учитываются численность постоянно проживающего населения на её территории, количество учащихся общеобразовательных учреждений, общая площадь громады, а также индекс налоговой состоятельности местного бюджета. Дополнительно анализируется доля местных налогов и сборов в структуре доходов бюджета, что позволяет определить степень финансовой самостоятельности и устойчивости громады [111].

Как уже было упомянуто, 1 января 2015 года был принят закон «Об основах государственной региональной политики» [110]. Целью закона было создание правовых основ для государственной региональной политики, направленной на устойчивое развитие всех регионов, сокращение дисбалансов и реализацию потенциала территорий. Принципами региональной политики были определены сбалансированное развитие территорий, взаимодействие и партнерство между уровнями власти, учет специфики регионов, ориентация на

устойчивое развитие и повышение качества жизни, прозрачность и участие граждан в разработке решений. В рамках данного закона предусматривалось создание Государственного фонда регионального развития, который должен был стать основным источником финансирования проектов, направленных на уменьшение территориальных дисбалансов. Принятие данного закона придало региональной политике статус самостоятельного направления государственной деятельности. Он установил её взаимосвязь с процессом децентрализации и реформой территориальной организации власти, что позволило выстроить единое институциональное и правовое поле управления региональным развитием. Кроме того, закон заложил основу для подготовки и реализации региональных стратегий и программ развития, обеспечив их финансовую поддержку, в том числе за счёт средств Государственного фонда регионального развития (ГФРР) [110].

1 июля 2015 года, Президентом Украины Петром Порошенко был внесен в Верховную Раду проект Закона «О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно децентрализации власти)» [112]. Предложенные поправки предусматривали перераспределение полномочий между центральными и местными органами власти, расширение самостоятельности территориальных громад, внедрение института префектов вместо местных государственных администраций, а также предоставление дополнительных гарантий финансовой самостоятельности органов местного самоуправления. Однако законопроект не был принят, поскольку вызвал значительные политические разногласия и протесты, в частности в связи с положениями об «особом порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей (ОРДЛО)», что рассматривалось частью общества и политического спектра как угроза суверенитету и территориальной целостности государства. Обсуждение законопроекта № 2217а о внесении изменений в Конституцию Украины по вопросам децентрализации сопровождалось резонансными общественно-политическими событиями, кульминацией которых стали массовые протесты и столкновения у здания Верховной Рады 31 августа 2015 года.

Протесты были инициированы рядом политических партий, общественных организаций и активистов, выступавших против положений законопроекта, касающихся «особого порядка самоуправления» на отдельных территориях Донбасса [113]. Акции протеста быстро переросли в острое противостояние с применением насилия, в результате которого были зафиксированы многочисленные пострадавшие среди участников и сотрудников правоохранительных органов, а также погибшие в результате применения взрывных устройств. Данные события продемонстрировали высокий уровень политической поляризации украинского общества вокруг вопросов децентрализации и территориального устройства, а также подчеркнули чувствительность любых попыток институциональных изменений, затрагивающих вопросы национального суверенитета и единства страны [113]. В результате реформирование конституционных основ децентрализации было приостановлено, а дальнейшие преобразования в этой сфере реализовывались преимущественно посредством изменений в профильном законодательстве и

подзаконных актах, без закрепления ключевых новаций на уровне Основного Закона.

В том же 2015 году были проведены первые местные выборы после начала реформы. Выборы проходили по новым правилам, которые вступили в действие с принятием нового Закона Украины «О местных выборах» от 14 июля 2015 года № 595-VIII [114], который вступил в действие 8 августа 2015 года и стал основой для проведения новых выборов. Основными изменениями избирательной системы на местном уровне, стали следующие нововведения:

— в городах с населением выше 90 тыс. человек, городской голова избирался в 2 тура, в случае если ни один из кандидатов не набирал абсолютное большинство голосов избирателей (50%);

— выборы депутатов областных, районных, городских и районных в городах советов, стали проводиться по пропорциональной системе (ранее по смешанной) с открытыми списками, а выборы депутатов сельских и поселковых советов по-прежнему выбирались по мажоритарной системе;

— проходной барьер для партий был увеличен до 5%;

— введено требование о женской квоте не менее 30% для списков партий;

— самовыдвиженцы были лишены возможности участвовать в выборах депутатов и вынуждены были присоединяться к одной из партий;

— был внедрен институт старост для населенных пунктов, не являющихся административными центрами территориальных громад, с населением более 50 человек [114].

В целом, первый этап реформы характеризовался, с одной стороны, достаточно эффективными мерами, предпринимаемыми государством для создания новых полноценных органов местного самоуправления и новой территориальной структуры на базовом уровне. Государству удалось принять ряд новых законов и внести поправки в уже существующие, в результате чего были административно-территориальные единицы на базовом уровне, появились объединенные территориальные громады, произошла фискальная децентрализация, в результате чего громады получили существенные ресурсы и финансовую автономию, появился Государственный фонд регионального развития, изменена избирательная система на местном уровне и существенно расширились полномочия органов местного самоуправления.

В то же время, многие планируемые Концепцией действия так и не были реализованы. В частности, не были внесены поправки в Конституцию Украины, что не позволило наделить областные и районные советы правом формирования собственных исполнительных органов. Не были также приняты законы «Об административно-территориальном устройстве», «О местном референдуме».

Второй этап децентрализации начался в 2019 году, после победы на выборах Президента Украины Владимира Зеленского. Целью данного этапа являлось продолжение реформы децентрализации, внедрении необходимых изменений в Конституцию Украины, а также оптимизация административно-территориальных единиц базового и районного уровня, окончательное утверждение списка ОТГ на всей территории Украины, создание нового

районного разделения, утверждение административных центров и территорий ОТГ.

13 декабря 2019 года, Президент Зеленский также внес в Верховную Раду Украины проект Закона «О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно децентрализации власти)» [115]. Закон предполагал внедрение института префекта, который должен был стать представителем центральных органов исполнительной власти в регионах, а также городе Киеве. К компетенции префекта должны были быть отнесены следующие полном

1) административный надзор за соблюдением Конституции и законов Украины органами МСУ;

2) координация территориальных представительств центральных органов власти и надзор за соблюдением ими Конституции и законов;

3) внесение предложения Президенту о приостановке действия акта, принятого органами МСУ.

Помимо внедрения института префекта, законопроект подразумевал также обновление системы административно-территориального устройства, а также исключение из Конституции полного перечня административно-территориальных единиц. Однако, данный законопроект так и не был принят Верховной Радой и отозван Президентом для дальнейшей доработки [115].

12 июня 2020 года, Кабинет Министров Украины принял 24 распоряжения «Об обозначении административных центров и утверждении территорий территориальных громад» по каждой области Украины. В рамках данных распоряжений, было создано 1469 ОТГ (вместо 12 000 ранее) [116]. 17 июля 2020 года, Верховная Рада Украины приняла Постановление № 3650 «О создании и ликвидацию районов», в соответствии с которым, количество районов в Украине сократилось с 490 до 136 [117].

28 июля 2023 года, был принят Закон Украины № 3285-IX «О порядке решения отдельных вопросов административно-территориального устройства Украины» [118], который вступил в силу 26 января 2024 года. Он регламентирует создание, ликвидацию, изменение и установление границ административно-территориальных единиц, их именование и переименование, а также урегулирует порядок отнесения населённых пунктов к различным категориям, включая города, сёла и посёлки. Закон ликвидирует такую категорию населенных пунктов как «поселок городского типа», которые преобразуются в «поселки», а города утрачивают категории районного, областного или республиканского значения, становясь просто городами.

Также в документе закреплена роль общественных обсуждений при принятии решений по административно-территориальному устройству, определён правовой статус районов в городах, а Указ Президиума Верховной Рады УССР 1981 года [119] признан утратившим силу. Закон считается важным шагом к «десоветизации» нормативов об административно-территориальном устройстве в Украине и устранению продолжающегося советского регулирования.

Реформа децентрализации в Украине, стартовавшая в 2014 году, представляет собой комплексную трансформацию системы местного управления

и самоуправления, которая не может быть глубоко проанализирована без понимания её исторических предпосылок. С момента провозглашения независимости Украинской Народной Республики в 1917 году и до распада СССР, местное самоуправление на украинских территориях последовательно проходило этапы развития, от первых попыток создания автономных муниципальных органов во времена УНР, через советскую модель централизованного государственного управления, до неоднозначных преобразований периода ранней независимости 1990-х годов. Современная система самоуправления Украины, во многом сохранившая институциональные черты советского наследия, до начала реформы характеризовалась двойственностью и отсутствием реальной автономии на уровне областей и районов, что и послужило толчком к радикальным изменениям, начавшимся после событий 2014 года.

2.2 Реформа децентрализации в Украине: основные изменения

В предыдущем подразделе, мы изложили краткое описание становления и развития системы регионального и местного самоуправления, начиная со времен Украинской Народной Республики и заканчивая современным этапов. В данном подразделе, мы сосредоточимся на основных изменениях, которые произошли в системе регионального и местного самоуправления в Украине по результатам начатой в 2014 году реформы децентрализации и территориальной организации власти. Следует сразу же оговориться, что в данном подразделе мы не оцениваем эффективность реформы, а лишь проводим обзор произошедших изменений, представляя их в виде графиков и таблиц. Вопросам эффективности реформы, её преимуществ и недостатков, а также оценка достижений целей, поставленных в Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти, посвящен заключительный раздел 3 нашего диссертационного исследования.

Во введении мы указали, что проводим сравнительный анализ старой и новой моделей субнационального управления в Украине через призму трех основных видов: административной, фискальной и политической. Эти три вида мы также определили в подразделе 1.1. Сначала мы рассмотрим административный аспект, который будет отражать изменения в объеме полномочий местного самоуправления, местных государственных администраций, а также степень административной децентрализации, операционализированной в виде процента налоговых поступлений и трансфертов от общего объема субнациональных доходов, в соответствии с методологическим подходом А. Шнайдера [21]. Далее мы рассмотрим фискальный аспект, выражающийся в виде количестве налогов и иных платежей, поступающих в региональные и местные бюджеты, их ставках, а также динамике роста объемов региональных и местных бюджетов. Кроме того, мы оценим фискальную децентрализацию через призму процента субнациональных доходов и расходов от общего объема доходов и расходов всех бюджетов страны. Наконец, аспект политической децентрализации будет представлен в виде обзора основных изменений избирательной системы на местном уровне, с точки

зрения расширения (или сокращения) политических возможностей для участия местного сообщества в локальной политике и локальных делах.

Административная децентрализация. Переходя непосредственно к анализу изменений систем регионального и местного самоуправления в Украине в призме административной децентрализации, необходимо определить индикаторы, при помощи которых будет проводится данный анализ. На наш взгляд, одним из ключевых индикаторов политической децентрализации выступает объём полномочий, предоставленных органам местного самоуправления базового уровня до начала реформы и после её реализации. Расширение круга их компетенций свидетельствует об эффективности реформы, поскольку позволяет органам местной власти оперативнее реагировать на потребности территориальных общин, принимать самостоятельные управленческие решения и обеспечивать более качественное предоставление публичных услуг на местах. Дополнительными показателями эффективности децентрализации можно считать долю налоговых поступлений в совокупных доходах местных бюджетов и удельный вес межбюджетных трансфертов в их структуре, что отражает уровень финансовой самостоятельности органов местного самоуправления.

На первый взгляд кажется, что второй и третий индикаторы имеют большее отношение к фискальной децентрализации. Однако, мы опираемся на подход А. Шнайдера, который операционализирует административную децентрализацию именно через эти индикаторы. Шнайдер утверждает, что измерение уровня автономии[4] местных органов власти осуществляется путем изучения контроля, осуществляемого над местными доходами. Доля налогов в структуре местных доходов дает показатель степени контроля над ресурсами. Налоги предлагают наибольшую степень автономии, а трансферты — наименьшую. В этой связи, доля трансфертов в структуре местных доходов, позволяет определить, насколько местные органы власти «зависимы» от центрального правительства [21, с. 38-39].

В качестве источника выступают данные Всемирного банка [120], находящиеся в открытом доступе на их официальном сайте. Однако, данные о доле налогов в структуре местных доходов, к сожалению, не представлены на сайте Всемирного банка. В этой связи, мы рассчитали данный показатель самостоятельно, по следующей формуле:

$$TaxShare = \frac{TaxRevenue}{Revenue} \times 100$$

где:

TaxShare — доля налоговых доходов в структуре доходов местных органов власти (в процентах);

TaxRevenue — объем налоговых поступлений местных органов власти (в национальной валюте);

[4] Под автономией здесь понимается независимость в принятии решений.

Revenue — общий объем доходов местных органов власти (в национальной валюте).

В качестве временного отрезка, для отображения динамики изменения доли налогов структуре доходов местных бюджетов, мы взяли период с 2010 по 2021 год. Данный промежуток обусловлен тем, что нам необходимо было охватить период до 2014 года, то есть до начала реформы децентрализации и территориальной организации власти, поскольку демонстрация периода до начала реформы позволит оценить реформу в динамике и сравнить ситуация с предыдущим периодом. В свою очередь, 2021 год — это последние на момент написания диссертации доступные данные. Кроме того, мы считаем некорректным проводить обзор после 2021 года, поскольку вторжение России в Украину безусловно отразилось на общей картине, так как повлекло за собой коренное изменение экономической и демографической ситуации в Украине. В этой связи, мы представляем динамику до начала 2022 года. Сама динамика представлена на рисунке 1.

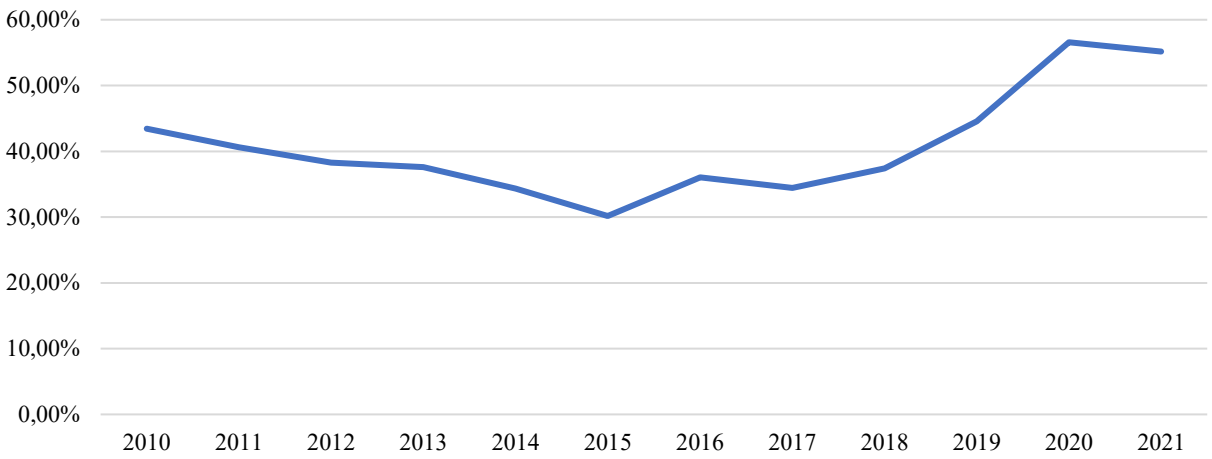


Рисунок 1 — Динамика изменений доли налоговых доходов в структуре доходов местных бюджетов Украины[5] (%)

Как видно на рисунке 1, до 2015 года шло постепенное снижение доли налогов в общей структуре доходов местных бюджетов, достигнув показателя в 30%. Однако после 2015 года, эта доля постепенно росла и уже в 2020 году превысила 50%. Таким образом, можно констатировать, что реформа местного самоуправления и территориальной организации власти усилила степень административной децентрализации, а большая часть местных бюджетов стала формироваться за счет налоговых поступлений.

Что касается второго индикатора, а именно доли трансфертов в структуре доходов местных бюджетов, то здесь временной промежуток был взят с 2010 по 2020 годы, так как на 2020 год приходятся последние имеющиеся данные. Доля трансфертов в структуре доходов местных бюджетов росла до 2015 года, превысив показатель в 60%. С 2015 года, она напортив начала стабильно снижаться, достигнув минимума в 2020 году, чуть превышая 30%. Эти данные

[5] Примечание: составлено автором на основании данных Всемирного банка [120][121]

также свидетельствует об увеличении степени административной децентрализации после начала реформы местного самоуправления и территориальной организации власти. Более подробная информация представлена на рисунке 2.

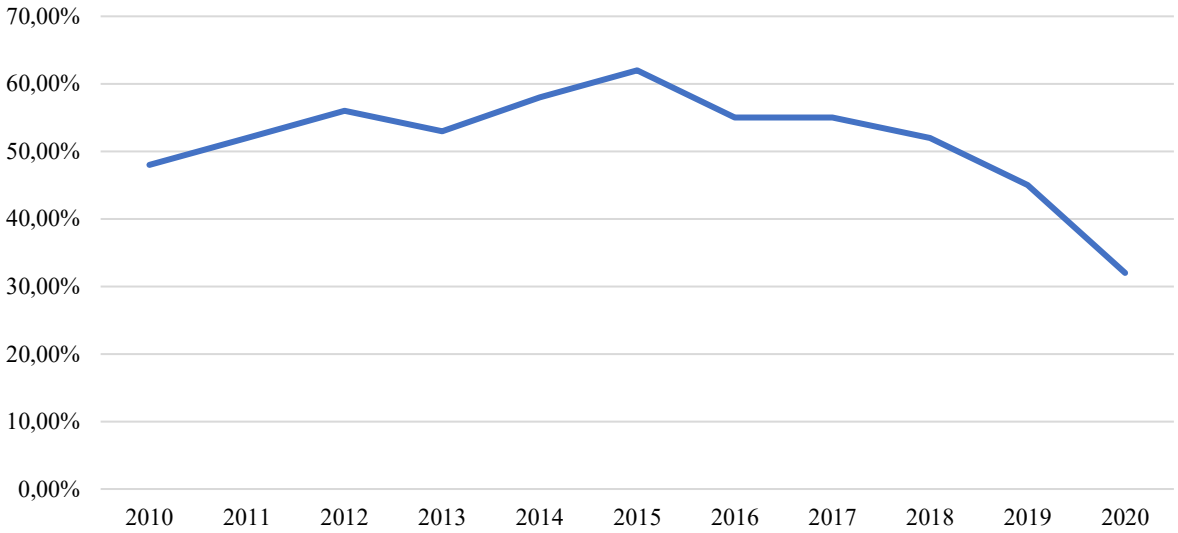


Рисунок 2 — Динамика изменений доли трансфертов в структуре доходов местных бюджетов Украины (%) [121]

Что же касается объема полномочий местных органов власти, мы рассматриваем их общее количество (виды). Сначала рассматриваются полномочия органов местного самоуправления базового уровня, то есть полномочия представительных и исполнительных органов территориальных громад. Для удобства, сначала отображается общее количество полномочий, а затем делятся на собственные и делегированные. Далее рассматривается объем полномочий исполнительных и представительных органов власти областного и районного уровней. Как уже упоминалось ранее, в Украине существует правовая неопределенность на областном и районном уровнях. На региональном уровне система самоуправления представлена исключительно представительными органами — районными и областными советами, которые, в отличие от советов объединённых территориальных громад, не располагают собственными исполнительными структурами. Исполнение административных функций на этих уровнях осуществляется местными государственными администрациями, имеющими статус органов государственной власти, а не органов местного самоуправления. В соответствии с действующим законодательством, районные и областные советы передают часть своих исполнительных полномочий этим администрациям, что сохраняет зависимость регионального уровня управления от централизованной государственной вертикали.

Для наглядного отображения динамики изменений в объёме полномочий, произошедших в результате реформы местного самоуправления и территориальной организации власти, информация представлена в графическом формате — в виде столбчатых диаграмм. В качестве временного диапазона анализа выбран период с 2013 года (до начала реформы) по 2021 год (завершение

её активной фазы) с четырёхлетним интервалом. Показатели за 2017 год отражают промежуточный этап, когда реформа находилась на стадии наиболее интенсивного внедрения. На рисунке 3 визуализированы данные о соотношении собственных и делегированных полномочий органов местного самоуправления базового уровня — как исполнительных, так и представительных — за 2013, 2017 и 2021 годы.



Рисунок 3 — Объем полномочий исполнительных и представительных органов местного самоуправления Украины базового уровня с 2013 по 2021 годы (видов, ед.)[6]

Как следует из данных, представленных на рисунке 3, в ходе реформы децентрализации наблюдается существенное увеличение объёма полномочий органов местного самоуправления базового уровня. Если в 2013 году они осуществляли 237 видов полномочий, то в 2017 году этот показатель вырос до 261, а к 2021 году достиг 281. Рост наблюдается как в сфере собственных, так и в сфере делегированных функций. Так, количество собственных полномочий увеличилось с 104 в 2013 году до 111 в 2017-м и 116 в 2021-м. При этом динамика делегированных полномочий оказалась более выраженной: их число возросло с 73 до 81 и затем до 92. Таким образом, можно констатировать расширение компетенций органов местного самоуправления в различных направлениях публичного управления, что отражает углубление процессов политической и административной децентрализации.

Что касается местных органов власти районного и областного уровней, их полномочия определяются не только Законом Украины «О местном самоуправлении», но и Законом Украины «О местных государственных администрациях» [96] [98], который устанавливает перечень функций местных государственных администраций, реализующих исполнительную власть на соответствующих территориях. В то же время в Законе «О местном самоуправлении» содержится список полномочий представительных органов областного и районного уровней. Для упрощения визуального анализа и сопоставления объёма компетенций различных уровней власти, полномочия государственных администраций и представительных органов областного и

[6] Примечание: составлено автором на основании положений Закона Украины «О местном самоуправлении» в редакциях 2013, 2017 и 2021 годов [96]

районного уровней в данном исследовании представлены совместно на одной диаграмме.

На рисунке 4 представлена динамика изменения объёма полномочий местных государственных администраций и органов местного самоуправления районного и областного уровней за 2013, 2017 и 2021 годы.

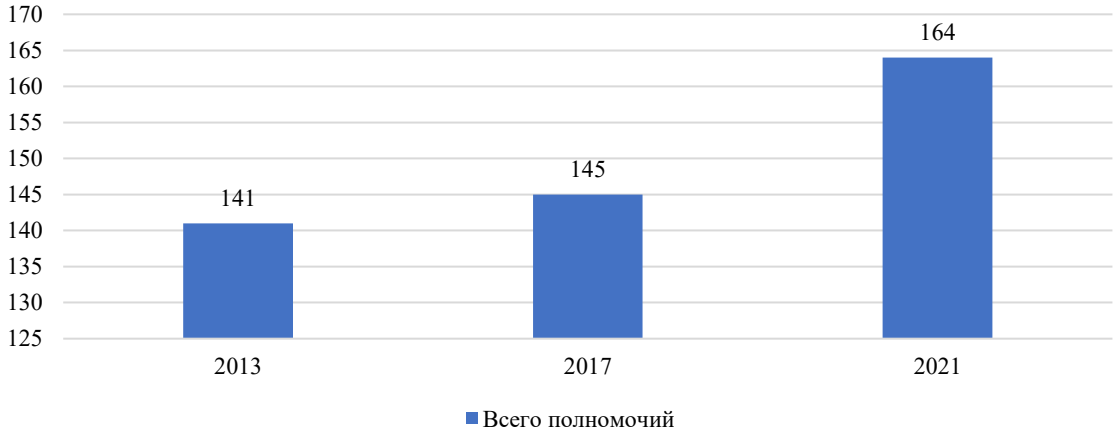


Рисунок 4 — Объем полномочий местных государственных администраций Украины и органов местного самоуправления районного и областного уровней с 2013 по 2021 годы (видов, ед.)[7]

Как следует из рисунка 4, в ходе реформы наблюдается значительное увеличение объёма полномочий местных государственных администраций и органов местного самоуправления районного и областного уровней — с 141 вида в 2013 году до 164 видов в 2021 году, что свидетельствует о постепенном расширении их функциональной нагрузки и институциональных возможностей.

Исходя из этого, мы можем сделать вывод, что степень административной децентрализации в Украине в ходе реформы местного самоуправления и территориальной организации власти, существенно выросла. Это выражается как в виде увеличения доли налоговых доходов в структуре доходов местных органов власти и сокращения доли трансфертов в структуре доходов, а также увеличении объема полномочий как местного самоуправления, так и регионального государственного управления и самоуправления.

Фискальная децентрализация. Как уже было отмечено ранее, основными индикаторами фискальной децентрализации являются доля доходов местных бюджетов от общего объема доходов государства и доля расходов местных бюджетов от общего объема расходов государства. Данные индикаторы также базируются на подходе А. Шнайдера, который рассматривает их в качестве основных индикаторов, позволяющих определить степень фискальной децентрализации. Шнайдер утверждает, что расходы и доходы являются двумя основными компонентами фискальной децентрализации. Являясь центральным для любой системы государственных финансов, они включают общий объем денежных средств,

[7] Примечание: составлено автором на основании положений Закона Украины «О местных государственных администрациях» и Закона Украины «О местном самоуправлении» в редакциях 2013, 2017 и 2021 годов [96][98]

который правительства вкладывают в экономику или изымают из нее, а также то, куда правительства вкладывают деньги и откуда они их берут [21, с. 36]. Временным интервалом для данных индикаторов выбран период с 2010 по 2020 годы, а источником также являются данные Всемирного банка.

Ещё одним важным индикатором уровня децентрализации выступает количество налогов и других обязательных платежей, поступающих напрямую в субнациональные бюджеты различных уровней. Одним из ключевых факторов, ограничивающих эффективность деятельности органов местного самоуправления базового уровня, традиционно является недостаточность финансовых ресурсов. В централизованных системах значительная часть налоговых поступлений концентрируется в центральном бюджете, а распределение средств по регионам осуществляется сверху вниз, что снижает финансовую самостоятельность общин. В связи с этим представляется целесообразным проанализировать, какие виды налогов и платежей поступали в местные бюджеты до начала реформы децентрализации и какие изменения произошли после её внедрения. Как и в предыдущем случае, основным временным промежутком для этого индикатора выбран период с 2013 по 2021 годы, с интервалом в 4 года. Кроме того, нашей задачей является не просто обозначить количество налогов и других платежей, но и указать пропорцию, в которой тот или иной налог или платеж поступает в местные бюджеты. Таким образом, данные по этому индикатору будут представлены в табличном виде, а не в виде графиков.

Наконец последним индикатором является объем доходов бюджетов территориальных громад[8], до начала реформы децентрализации и после завершения ее активной фазы. Рост бюджетных поступлений территориальных громад служит показателем результативности реформы децентрализации, поскольку именно увеличение финансовых ресурсов расширяет возможности органов местного самоуправления в части реализации их полномочий и обеспечения более эффективного выполнения функций на местном уровне. Однако мы не будем рассматривать здесь бюджеты всех объединенных территориальных громад Украины, так как это не является целесообразным с нашей точки зрения. Вместо этого, мы используем метод кейс-стади и рассмотрим этот индикатор на примере Дрогобычской городской территориальной громады. Временной промежуток также выбран в период с 2013 по 2021 год, с интервалом в 4 года.

Переходя к рассмотрению первых двух индикаторов, мы можем отметить, что доля доходов местных бюджетов от общего объема государственных доходов как до реформы, так и после реформы, была ниже 20%. Однако до 2015 года, эта доля плавно снижалась, достигнув минимума в 2015 году (14%). После начала реформы децентрализация, данный показатель начал постепенно увеличиваться и уже в 2016 году составил 18%. С 2016 года, показатель держится на отметке 18-19% и не претерпевает серьезных изменений. Что же касается доли

[8] Примечание: в данном случае, мы берем только бюджеты ОТГ, так как фискальная децентрализация была нацелена прежде всего на территориальные единицы базового уровня, что отвечает принципу субсидиарности.

расходов местных бюджетов от общего объема государственных расходов, до данный показатель постепенно увеличивался и до начала реформы децентрализации, колеблясь в диапазоне 29-32%, однако после начала реформы, он стал увеличиваться более стремительными темпами, достигнув пика в 2017 году (40%). Тем не менее, после 2017 года, показатель начал снижаться, а в 2020 году упал до отметки в 24%, то есть ниже, чем он был до начала реформы. Вероятнее всего, это связано с резким увеличением расходов центрального бюджета. Таким образом, расходы местных бюджетов серьезно не изменились, тогда как расходы центрального правительства увеличились, что и может объяснить уменьшение доли относительно всего государства. Так, если в 2019 году [122], расходная часть государственного бюджета Украины составила 1,093 трлн гривен, то в 2020 году она увеличилась до 1,27 трлн [123], то есть рост составил 177 млрд гривен. Более подробная информация представлена на рисунке 5.

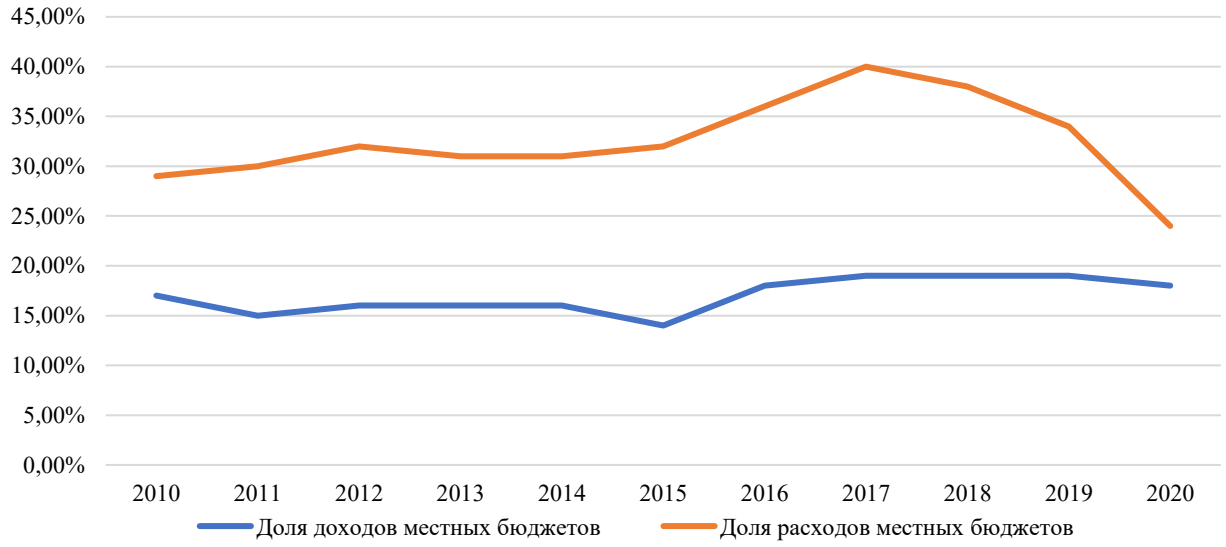


Рисунок 5 — Доли доходов и расходов местных бюджетов Украины от общего объема государственных доходов и расходов [121]

Представляется также целесообразным проанализировать соотношение поступлений отдельных видов налогов и платежей в субнациональные бюджеты до начала реформы децентрализации и после внедрения её активной фазы. Для обеспечения сопоставимости данных используется тот же временной диапазон с четырёхлетним интервалом наблюдений. В анализ включены бюджеты всех субнациональных уровней — областей, районов и территориальных громад, что позволяет проследить изменения в распределении финансовых потоков между различными уровнями публичной власти.

В таблице 1 представлены виды налогов и других обязательных платежей, поступавших в бюджеты органов местного самоуправления базового уровня в 2013, 2017 и 2021 годах, что позволяет проследить динамику изменений в их структуре за период проведения реформы децентрализации.

Таблица 1 — Налоги и сборы, направляемые в бюджеты органов местного самоуправления базового уровня

2013	2017	2021
— 25% налога на доходы физических лиц; — регистрационные сборы за госрегистрацию юр- и физлиц-предпринимателей; — отдельные виды таможенных пошлин; налог на прибыль коммунальных предприятий; — плата за пользование недрами местного значения; земельный налог; — сбор за парковку; — туристический сбор; — единый (фиксированный) сельскохозяйственный налог; — доходы от размещения временно свободных средств бюджета; — плата за выдачу лицензий органами местного самоуправления; — административные штрафы, налагаемые органами самоуправления.	— 60% налога на доходы физических лиц; — часть таможенных пошлин по месту оформления документов; — акцизный налог с розничной продажи подакцизных товаров; — налог на прибыль коммунальных предприятий; — плата за пользование недрами местного значения; — налог на имущество; — единый налог; — сбор за парковку; — туристический сбор; — плата за выдачу лицензий и предоставление госуслуг органами самоуправления; — концессионные платежи за использование объектов коммунальной собственности; — доходы от размещения временно свободных бюджетных средств; — часть чистой прибыли коммунальных предприятий; — административные сборы и штрафы, установленные органами самоуправления.	— 60% налога на доходы физических лиц; — 37% сбора за использование лесных ресурсов; — 3% рентной платы за добычу нефти и газа; — 5% ренты за использование недр общегосударственного значения; — 30% ренты за добычу янтаря; — 25% экологического налога; — часть таможенных пошлин по месту оформления документов; — акциз с розничной продажи подакцизных товаров; — 13,44% акциза на топливо; — налог на прибыль коммунальных предприятий; — плата за выдачу лицензий и регистрацию юр- и физлиц; — плата за пользование недрами местного значения; — налог на имущество; — единый налог; — сбор за парковку; — туристический сбор; — плата за госуслуги, предоставляемые органами самоуправления; — концессионные платежи за коммунальные объекты; — доходы от размещения временно свободных средств бюджета; — часть прибыли коммунальных предприятий; — административные сборы и штрафы, установленные органами самоуправления.

Как следует из таблицы 1, в период с 2013 по 2021 год наблюдается не только расширение перечня налогов и сборов, зачисляемых в бюджеты органов местного самоуправления базового уровня, но и увеличение долей отчислений

по уже существующим налогам. Наиболее существенным изменением стало повышение доли поступлений от налога на доходы физических лиц — с 25 % до 60 % после начала реформы. К 2021 году органы местного самоуправления базового уровня также начали получать часть рентных платежей за добычу отдельных видов полезных ископаемых, что усилило их финансовую базу.

Таблица 2 содержит сведения о видах налогов, сборах и их ставках, поступавших в бюджеты областей и Автономной Республики Крым в 2013, 2017 и 2021 годах.

Таблица 2 — Налоги и сборы, поступающие в бюджеты областей и Автономной Республики Крым в 2013, 2017 и 2021 годах

2013	2017	2021
— 25% налога на доходы физических лиц; — 50% сбора за использование лесных ресурсов; — 50% сбора за использование водных ресурсов; — 50% платы за пользование недрами для добычи полезных ископаемых; — плата за использование прочих природных ресурсов.	— 15% налога на доходы физических лиц; — 10% налога на прибыль предприятий; — налог на прибыль коммунальных предприятий; — 50% сбора за использование лесных ресурсов; — 50% сбора за использование водных ресурсов; — 25% платы за пользование недрами; — плата за использование прочих природных ресурсов; — плата за выдачу лицензий областными органами самоуправления; — доходы от размещения временно свободных средств областных бюджетов; — плата за государственную регистрацию; — административные штрафы, налагаемые областными органами; — концессионные платежи.	— 15% налога на доходы физических лиц; — 10% налога на прибыль предприятий; — налог на прибыль коммунальных предприятий; — 45% сбора за использование водных ресурсов; — 25% платы за пользование недрами; — 2% ренты за добычу нефти и природного газа; — плата за выдачу лицензий областными органами самоуправления; — доходы от размещения временно свободных средств областных бюджетов; — плата за государственную регистрацию; — административные штрафы, налагаемые областными органами; — концессионные платежи.

Как показано в таблице 2, после начала реформы децентрализации перечень налогов, зачисляемых в областные бюджеты, несколько расширился, однако доля отдельных налогов в их структуре поступлений постепенно

сократилась. Такая динамика объясняется тем, что одной из ключевых целей реформы было перераспределение финансовых ресурсов и полномочий в пользу органов местного самоуправления базового уровня. В результате доходная база территориальных громад значительно укрепилась, тогда как доля налоговых поступлений в областных бюджетах уменьшилась. Особенно заметным стало снижение доли налога на доходы физических лиц — на 10 процентных пунктов по сравнению с довоенной структурой.

Таблица 3 демонстрирует состав и ставки налогов и сборов, поступавших в районные бюджеты в 2013, 2017 и 2021 годах.

Таблица 3 — Налоги и сборы, поступающие в районные бюджеты в 2013, 2017 и 2021 годах

2013	2017	2021
— 50% налога на доходы физических лиц; — регистрационные сборы за государственную регистрацию юр- и физлиц-предпринимателей.	— 60% налога на доходы физических лиц; — часть таможенных пошлин по месту оформления документов; — акциз с розничной продажи подакцизных товаров; — налог на прибыль коммунальных предприятий; — плата за пользование недрами местного значения; — налог на имущество; — единый налог; — сбор за парковку; — туристический сбор; — плата за лицензии и государственные услуги, предоставляемые органами самоуправления; — концессионные платежи за коммунальные объекты; — доходы от размещения временно свободных бюджетных средств; — часть прибыли коммунальных предприятий; — административные сборы и штрафы, установленные органами самоуправления.	— налог на прибыль коммунальных предприятий; — плата за лицензии, выдаваемые районными органами самоуправления; — концессионные платежи; — сборы за государственную регистрацию юр- и физлиц, а также объектов недвижимости; — плата за административные услуги; — доходы от размещения временно свободных средств районных бюджетов.

Анализ данных таблицы 3 показывает, что в 2017 году объём налоговых поступлений в районные бюджеты значительно увеличился по сравнению с 2013 годом. Однако это временное увеличение объясняется особенностями переходного периода реформы децентрализации: в этот этап районы фактически выполняли функции, аналогичные объединённым территориальным громадам (ОТГ), и в их бюджеты зачислялись те же виды платежей, что и в громады, где процесс объединения ещё не завершился. К 2021 году ситуация изменилась — количество налогов и сборов, поступающих в районные бюджеты, резко сократилось, поскольку районы утратили прежний административный статус. Как отмечалось ранее, в результате реформы 2020 года их число было сокращено более чем втрое, а районные государственные администрации сохранили лишь ограниченный круг функций. Основные полномочия и финансовые ресурсы были перераспределены в пользу объединённых территориальных громад, что привело к перераспределению источников доходов. Особенно заметно это на примере налога на доходы физических лиц и таможенных пошлин, которые после 2021 года перестали поступать в районные бюджеты. Фактически, к этому времени районные бюджеты сохранили только незначительные поступления, связанные преимущественно с обеспечением работы районных органов власти — например, налогом на прибыль коммунальных предприятий и платами за предоставление административных услуг.

Нашей последней задачей была демонстрация изменений в доходах местных бюджетов на примере конкретного кейса. Для иллюстрации динамики финансовых изменений в результате реформы децентрализации в качестве демонстрационного кейса была выбрана Дрогобычская городская территориальная громада, с тем же временным интервалом наблюдения — 2013, 2017 и 2021 годы. На рисунке 6 представлена динамика поступлений в её бюджет. Выбор данной громады обусловлен тем, что она представляет собой типичный пример среднестатистической городской громады — не являющейся областным центром, но и не относящейся к сельским территориям. Благодаря своему среднему социально-экономическому и демографическому профилю, Дрогобычская громада позволяет рассматривать её как репрезентативный случай для анализа финансовых эффектов реформы на уровне базовых территориальных общин Украины.



Рисунок 6 — Динамика поступлений в бюджет Дрогобычской городской территориальной громады в 2013, 2017 и 2021 годах (млн. гривен)

Как демонстрируют данные рисунка 6, объём бюджетных поступлений Дрогобычской городской территориальной громады с 2013 по 2017 год увеличился более чем в два раза — с 341 млн грн до 826 млн грн, а к 2021 году зафиксировалось незначительное снижение до 805 млн грн. Несмотря на эту коррекцию, общая тенденция остаётся положительной и указывает на устойчивый рост финансовой базы громады в результате децентрализационных преобразований. Подобная динамика свидетельствует о том, что реформа децентрализации обеспечила территориальным громадам значительно больше финансовых возможностей для самостоятельного решения локальных задач и повышения эффективности управления на местах.

В ходе анализа ключевых индикаторов фискальной децентрализации в Украине было установлено, что реформа местного самоуправления и децентрализации привела к заметным изменениям в распределении финансовых ресурсов между уровнями власти. Несмотря на то, что доля доходов местных бюджетов в общем объеме государственных доходов после начала реформы возросла лишь незначительно, а доля расходов в последние годы даже снизилась вследствие роста центрального бюджета, перераспределение налогов и платежей существенно усилило финансовую базу органов местного самоуправления базового уровня. Существенное увеличение объема налогов, поступающих непосредственно в бюджеты территориальных громад и сокращение поступлений в областные и районные бюджеты свидетельствуют о переносе финансовой ответственности на базовый уровень, что во многом соответствует принципу субсидиарности, зафиксированном в Европейской хартии местного самоуправления. На примере кейса Дрогобычской городской территориальной громады также зафиксирован рост бюджетных поступлений более чем в два раза за исследуемый период, что подтверждает общую тенденцию повышения финансовой самостоятельности и возможностей местного самоуправления в Украине после децентрализации.

Политическая децентрализация. Переходя к политической децентрализации, следует отметить, что на наш взгляд, данный индикатор является наиболее тяжелым для операционализации и измерения. В отличие от административной и фискальной децентрализации, которые имеют конкретные количественные индикаторы, выраженные в объеме полномочий, доле налогов в структуре доходов, а также общей долей доходов и расходов местных органов власти, политический аспект децентрализации не имеет никаких явных количественных индикаторов. Даже А. Шнайдер, на статью которого мы неоднократно ссылаемся в нашем исследовании, операционализирует политическую децентрализацию как номинативные переменные, выраженные в виде наличия или отсутствия выборов на государственном и местном уровнях [21, с. 41]. Однако само по себе наличие выборов, на наш взгляд, не может быть показателем политической децентрализации, поскольку в недемократических странах, выборы могут быть манипулируемыми и несвободными. Сам Шнайдер также соглашается с данным тезисом и потому рассматривает в своей статьи только те государства, которые считаются демократическими [21, с. 43].

В случае Украины, ситуация во многом осложняется тем, что органы местного самоуправления обладали относительно высокой политической автономией и до проведения реформы. Следует отметить, что институт местных выборов — включающий прямое избрание мэров городов, сельских и поселковых голов, а также депутатов городских, районных и областных советов — существовал в Украине ещё до начала реформы децентрализации. Мэрами крупных городов нередко становились кандидаты, оппозиционно настроенные в отношении центральной власти (например, мэр Львова А. Садовой в 2010 году или мэр Донецка А. Лукьянченко в 2006 году). В ряде регионов, большинство в местных советах имели партии, также настроенные оппозиционно в отношении центральной власти. Причем, данная картина была характерна для Украины на протяжении всего периода независимости, после 1991 года.

Таким образом, у нас остается довольно мало индикаторов, при помощи которых мы могли бы измерить политическую децентрализацию в Украины до и после реформы. Многие авторы рассматривают политическую децентрализацию как процесс демократизации политической системы на местном уровне, поскольку она подразумевает повышение политической самостоятельности органов местного самоуправления. Однако процессу демократизации политической системы на местном уровне, в нашей работе посвящен отдельный подраздел 3.2, поэтому мы не будем рассматривать этот процесс. Вместо этого, мы сосредоточимся на отдельных изменениях избирательной системы на местном уровне, произведенных в рамках реформы.

Как мы уже упоминали ранее, в 2015 году был принят новый Закон «О местных выборах» [114], который заменил собой старый закон «О выборах депутатов Верховного Совета Автономной Республики Крым, местных советов и сельских, поселковых, городских голов» [127]. В 2020 году этот закон также утратил силу, поскольку вступил в действие новый Избирательный кодекс [128], кодифицировавший ране существовавшие отдельные Законы «О выборах Президента», «О выборах народных депутатов», «О местных выборах». Мы не будем сосредотачиваться на детальном анализе данных законов. Составим сравнительную таблицу с ключевыми изменениями избирательной системы Украины на региональном и местном уровнях до начала реформы и после ее начала. Сопоставление старой и новой систем представлено в таблице 4.

Таблица 4 — Сопоставление избирательной системы Украины на региональном и местном уровнях

Элемент	**До реформы**	**После реформы**
Избирательная система на выборах депутатов областного и районного уровней	Смешанная, пропорционально-мажоритарная, с закрытыми списками	Пропорциональная, с открытыми списками
Участие самовыдвиженцев в качестве кандидатов на выборах депутатов областного и районного уровней	Да	Нет

Продолжение таблицы 4

Привязка количества депутатов к численности населения региона	Нет	Да
Избирательная система на выборах депутатов городских, поселковых и сельских советов	Преимущественно мажоритарная	Пропорциональная с открытыми списками в громадах с населением более 10 000 человек. Мажоритарная в громадах с населением менее 10 000 человек.
Участие самовыдвиженцев в качестве кандидатов на выборах депутатов городских, поселковых и сельских советов	Да	Да (менее 10 000 человек) Нет (более 10 000 человек)
Выборы сельских, поселковых и городских голов (мэров)	По системе относительного большинства в 1 тур.	По системе абсолютного большинства, в 2 тура, если ни один из кандидатов не набрал 50% + 1 голос. По системе относительного большинства в 1 тур в громадах, с населением менее 10 000 человек.
Гендерные квоты	Отсутствовали	Обязательны, не менее 40% лиц одного пола

Как видно из таблицы 4, основные изменения избирательной системы как на региональном, так и на местном уровне, состояли в переходе от смешанной и мажоритарной систем на региональных и местных выборах, к пропорциональной системе с открытыми списками, что с одной стороны, позволило повысить роль политических партий на региональном и местном уровнях, обеспечить пропорциональную представленность политических сил местных советах, а с другой стороны, сохранить возможность голосования за конкретного человека, повысить влияние избирателей на формирование депутатского корпуса и снизить влияние партийного руководства на распределение мандатов, так как утвержденный партией порядок кандидатов в списке перестал иметь решающее значение. Это позволило избавиться от перекосов и диспропорций мажоритарной и смешанной система и при это сохранив возможность преференциального выбора.

Вторым важным изменением стало требование абсолютного большинства для победы кандидатов на выборах городского, поселкового и сельского головы, и проведения второго тура между двумя кандидатами, набравшими наибольшее число голосов, в случае отсутствия абсолютного большинства. Это позволило предотвратить победу кандидатов, не пользующихся поддержкой большинства избирателей (до реформы, выборы проводились в 1 тур, по системе относительного большинства, соответственно, победителем мог стать кандидат, набравший менее 50% голосов, но опередивший своих конкурентов). Мажоритарная система относительного большинства была сохранена лишь в малых громадах, с населением менее 10 000 человек, поскольку в таких громадах

создать устойчивую партийную систему было достаточно затруднительно. По этой же причине, были сохранены выборы городского (сельского) головы в 1 тур, по системе относительного большинства в населенных пунктах, с населением менее 75 000 человек. Вместе с тем, упразднение смешанной и мажоритарной систем на областном, районном и местном уровнях, фактически лишило возможности самовыдвиженцам участвовать в выборах в качестве кандидатов. Для этого, каждый кандидат должен был теперь присоединяться к политической партии либо создавать собственную, что в какой-то степени осложнило пассивное избирательное право.

Третьим важным изменением стало внедрение гендерных квот в списках политических партий на местном уровне, которые позволили увеличить представительство женщин в региональных и местных советах, что способствовало повышению гендерного равенства.

Проведённый анализ позволяет заключить, что реформа децентрализации и территориальной организации власти, начатая в Украине в 2014 году, привела к глубоким институциональным изменениям в системе регионального и местного управления. Административная децентрализация проявилась в существенном расширении полномочий органов местного самоуправления базового уровня и укреплении их финансовой самостоятельности — прежде всего за счёт увеличения доли налоговых поступлений в структуре местных бюджетов и снижения зависимости от трансфертов центральных органов власти. Фискальная децентрализация выразилась в расширении перечня налогов и сборов, зачисляемых на местный уровень, а также в перераспределении финансовых ресурсов в пользу территориальных громад и росте их доходной базы, что подтверждается, в частности, на примере Дрогобычской городской территориальной громады. В совокупности эти изменения свидетельствуют о повышении институциональной устойчивости и финансовой автономии органов местного самоуправления в Украине.

Что касается политической децентрализации, то, несмотря на сложность её операционализации, можно зафиксировать важные изменения в избирательной системе на местном уровне. Переход к пропорциональной системе с открытыми списками, введение обязательных гендерных квот, отмена самовыдвижения на выборах в громадах с населением свыше 10 тысяч человек, а также переход к двухтуровой системе выборов сельских, поселковых и городских голов в крупных громадах способствовали укреплению партийной структуры, повышению уровня подотчетности избранных представителей перед избирателями и развитию демократических процессов на местах. Эти изменения, в совокупности с административной и фискальной децентрализацией, стали важными этапами на пути к формированию более эффективной и самостоятельной системы местного самоуправления в Украине.

2.3 Сравнительный анализ систем субнационального управления и административно-территориального устройства Украины и Казахстана

Одной из главных задач нашего исследования является сравнение систем регионального и местного управления и самоуправления Казахстана и Украины.

Сравнительный анализ систем местного государственного управления, местного самоуправления и территориальной организации власти в Казахстане и Украине является необходимым этапом нашего исследования, направленного на выявление институциональных различий, общих закономерностей и уникальных особенностей в развитии систем регионального и местного самоуправления двух государств. Мы отмечали во введении, что Украина является наиболее похожим на Казахстан государством с точки зрения административно-территориального устройства и системы регионального и местного самоуправления, которое провело относительно успешную реформу децентрализации. Особенно ярко это сходство проявлялось до реформы. Но в настоящее время, Украина перераспределила полномочия и ресурсы в пользу территориальных громад, тогда как в Казахстане доминирующей остаётся централизованная модель управления с элементами делегированной субнациональной власти. Эти различия создают основу для содержательного сопоставления, позволяющего глубже понять факторы успеха или ограничений децентрализационных процессов.

Сравнение моделей субнационального управления и территориальной организации власти в Украине и Казахстане позволяет не только определить институциональные и правовые отличия, но и выявить, как уровень автономии органов местного самоуправления и принятые механизмы финансирования влияют на эффективность публичного управления на местах. В контексте задач настоящего исследования это сопоставление служит двум основным целям: во-первых, оно позволяет более чётко обрисовать особенности украинской модели децентрализации, рассмотренной ранее, на фоне альтернативной казахстанской модели; во-вторых, оно создаёт эмпирическую базу для последующей оценки применимости отдельных практик и подходов в контексте институциональной модернизации систем управления в Казахстане. Таким образом, данный подраздел представляет собой не только обзорное сравнение, но и аналитическую основу для формулирования выводов в заключительной части диссертационного исследования.

Прежде чем переходить непосредственно к сравнительному анализу систем субнационального управления Украины и Казахстана, важно задаться вопросом: насколько вообще оправдано сопоставление стран, принадлежащих к разным социокультурным и цивилизационным традициям? На первый взгляд, подобное сравнение может показаться методологически спорным, ведь Украина исторически и культурно ассоциируется с европейско-православной цивилизацией, тогда как Казахстан во многом относится к исламскому пространству. Однако именно такие исследования позволяют выявить не только различия, обусловленные цивилизационными и социокультурными факторами, но и сходства, порождённые общим советским наследием, схожим уровнем социально-экономического развития и типологически близкими институциональными проблемами. В этом смысле сопоставление оказывается не только возможным, но и полезным: оно помогает понять, в какой мере универсальные модели децентрализации могут быть адаптированы в разных

культурных контекстах, а также какие ограничения и риски накладывает специфика каждой страны.

В своей фундаментальной работе «Столкновение цивилизаций», С. Хантингтон подчеркивает значимость культурно-цивилизационных факторов в определении глобальных противоречий и их дальнейшему влиянию на мировые конфликты. Хантингтон выделяет восемь основных цивилизаций: синскую, японскую, индуистскую, исламскую, православную, западную, африканскую и латиноамериканскую [129, с. 54-60]. Украина и Казахстан отнесены Хантингтоном к православной и исламской цивилизациям соответственно. Автор характеризует православную цивилизацию как «отличную от западного христианства по причине своих византийских корней, двухсот лет татарского ига, бюрократического деспотизма и ограниченного влияния на нее Возрождения, Реформации, Просвещения и других значительных событий, имевших место на Западе» [129, с. 56]. В отношении исламской цивилизации, Хантингтон указывает, что «все ведущие ученые признают существование отдельной исламской цивилизации», а также, что «внутри ислама существует множество отдельных культур и субцивилизаций, включая арабскую, тюркскую, персидскую и малайскую» [129, с. 56].

Сравнительный анализ стран, принадлежащих к различным социокультурным и цивилизационным ареалам, всегда сопряжён с определёнными методологическими вызовами. С одной стороны, подобные исследования рискуют оказаться поверхностными, если они будут игнорировать фундаментальные различия в ценностях, нормах и институтах, формировавшихся на протяжении столетий. С другой стороны, чрезмерный акцент на уникальности может привести к выводу о невозможности сопоставления и об отсутствии универсальных закономерностей. В действительности, баланс между признанием различий и выявлением сходств позволяет глубже понять динамику институциональных трансформаций и то, как глобальные модели децентрализации преломляются в конкретных социокультурных условиях.

Особый интерес представляет ситуация постсоветских государств, где культурно-цивилизационные различия накладываются на общее историческое наследие и институциональные практики советской системы управления. Именно поэтому сопоставление Украины и Казахстана оказывается оправданным и продуктивным: несмотря на принадлежность к разным цивилизационным кругам, обе страны унаследовали схожие структуры власти, одинаково централизованные системы управления и общие проблемы ограниченной автономии местных органов. Это создаёт основу для сравнительного анализа, который учитывает как цивилизационные различия, так и влияние общего исторического контекста.

Как отмечают Б. Мадьяр и Б. Мадлович, «до наступления коммунизма, разделение сфер социального действия коррелировало с цивилизационными границами. При том, что все государства в то время были феодальными, в странах, принадлежащих к западно-христианской цивилизации, степень разделения была наибольшей. Чуть меньшая степень разделения наблюдалась в

православных странах и, наконец, наименьшая — в исламской и синской цивилизациях» [10, с. 84]. Однако далее, они указывают, что «при коммунизме страны, принадлежащие разным цивилизациям, были накрыты «политическим колпаком» диктатуры. С одной стороны, это остановило их социальное развитие. С другой стороны, коммунистический режим создал особый ряд взаимосвязанных феноменов, повлекших за собой слияние сфер социального действия и акцентировавших отсутствие данного разделения, которое существовало ранее. В то время как в разных цивилизациях могли развиваться разные виды коммунизма, однопартийная система и монополия государственной собственности вызывали схожие социальные явления и в некоторой степени гомогенизировали процессы в рассматриваемых странах» [10, с. 104-105]. Кроме того, отмечается, что «коммунистические режимы обновили все основные структуры докоммунистического периода, поскольку сам коммунизм, со всей присущей его установлению жестокостью, подразумевал полное слияние сфер социального действия. Упразднив частную собственность, частную сферу и автономные сообщества, тоталитарный коммунизм фактически объединил три сферы, которые укрепили первопричины базовых структур» [10, с. 105].

В подтверждение тезисов Мадьяра и Мадловича, мы считаем необходимым сослаться на Всемирный обзор ценностей — масштабное исследование, регулярно проводимое группой ученых во главе с Р. Инглхартом и К. Вельцелем. Исследование направлено на выявление изменений в системе ценностей, установок и культурных ориентаций населения различных стран. Проект стал основой для эмпирического изучения процессов социокультурной модернизации, демократизации и развития человеческого потенциала. Методологически исследование основано на репрезентативных опросах населения, проводимых с использованием стандартизированного анкетирования, что обеспечивает сопоставимость данных между странами и во времени. География исследования охватывает более 120 стран, представляющих свыше 90% мирового населения, включая государства Европы, Азии, Африки, Америки и Ближнего Востока. С момента своего запуска было проведено семь волн опросов: в 1981–1984, 1990–1994, 1995–1998, 1999–2004, 2005–2009, 2010–2014 и 2017–2022 годах. На основе полученных данных формируются обобщённые индексы, в частности ось традиционные — секулярно-рациональные и ось выживание — самовыражение, которые позволяют анализировать ценностные сдвиги и уровень демократической консолидации обществ [130].

Если рассматривать данные последней (седьмой) волны опроса, проходившей с 2017 по 2022 годы, можно наблюдать довольно интересную картину. Культурная карта Инглхарта–Вельцеля [130], составленная по итогам данной волны, разделяет страны на восемь условных кластеров: конфуцианский, афро-исламский, протестантский, католический, православный, англоязычный, латиноамериканский и западно- и южноазиатский. Карта представлена на рисунке 7.

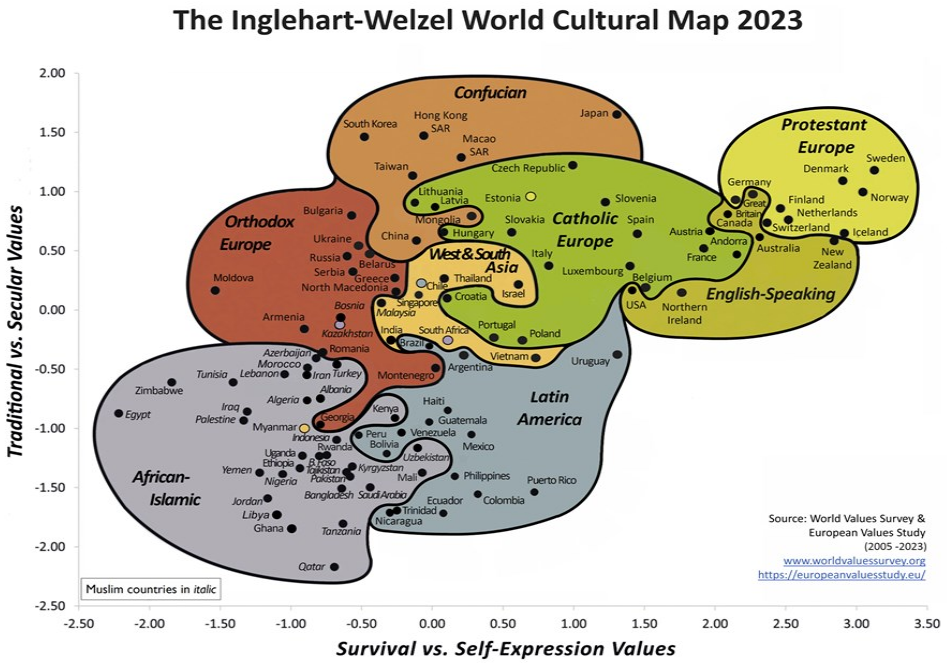


Рисунок 7 — Культурная карта Инглхарта-Вельцеля по итогам седьмой волны опроса [130]

Как можно наблюдать на рисунке 7, несмотря на то что Казахстан теоретически должен находиться в афро-исламском кластере, его положение максимально близко к православным странам Восточной Европы и Балканского региона. Соответственно, Казахстан находится в православном кластере, хотя и выделен другим (серым) цветом. Это свидетельствует о том, что культурные и ценностные установки казахстанского населения — гораздо ближе к восточноевропейским православным странам (которой, в частности, является Украина), чем к исламским странам. Более того, в соответствии с данной картой, Украина находится гораздо ближе к Казахстану, чем соседние страны Центральной Азии — Кыргызстан, Узбекистан и Таджикистан — которые в культурном и ценностном плане близки к таким странам как Пакистан, Мали, Бангладеш и Буркина-Фасо. Казахстан же в этом отношении, ближе всего находится к Боснии и Герцеговине, Румынии и Армении. Таким образом, сходство культурно-ценностных ориентаций населения Казахстана и Украины позволяет рассматривать их в едином цивилизационно-культурном контексте, что делает сопоставление обеих стран методологически корректным и аналитически обоснованным. Следовательно, сравнение их систем субнационального управления представляется не только оправданным, но и научно значимым, поскольку обе страны демонстрируют схожие предпосылки для институциональных процессов децентрализации и эволюции местного самоуправления.

В рамках данного исследования, сравнительный анализ систем субнационального управления и административно-территориального устройства Украины и Казахстана проводится на основе четырёх взаимосвязанных аспектов: территориальной организации власти, политического статуса и степени автономии субнациональных органов, объёма их административных

полномочий, а также особенностей бюджетно-финансовых отношений. Такое четырёхуровневое деление обеспечивает возможность рассмотреть обе системы в комплексной и сопоставимой перспективе, позволяя выявить не только институциональные различия, но и структурные параллели между ними. При этом сравнение строится на анализе действующих систем управления, а не на сопоставлении прежней украинской системы с современной казахстанской, что обеспечивает актуальность и методологическую корректность исследования.

Перед тем, как мы непосредственно перейдем к сравнительному анализу, необходимо подчеркнуть, что и в Украине, и в Казахстане, региональное и местное самоуправление фактически не различаются с законодательной точки зрения, хотя с точки зрения дефиниций это не совсем корректно. Местным (или локальным) самоуправлением обычно называют органы, которые максимально приближены к населению (то есть на уровне населенных пунктов, муниципальных образований, общин), в соответствии с принципом субсидиарности. В отношении управления и самоуправления на областном и районном уровнях, обычно используют термин «региональное самоуправление» и «субрегиональное самоуправление». Кроме того, в Казахстане нет четкого разграничения между местным государственным управлением и местным самоуправлениям, тогда как в украинском законодательстве оно присутствует. Это еще сильнее усложняет использование той или иной терминологии. В этой связи, мы намерены использовать термин «субнациональное управление», когда говорим об органах власти на разных уровнях власти, чтобы избежать терминологической путаницы, хотя он не используются в законодательстве двух стран. В то же время, когда мы проводим анализ законодательных актов, мы используем ту терминологию, которая используется в законодательстве, поскольку в данном случае речь идет именно о формулировках текста.

Анализ целесообразно начать с рассмотрения территориальной организации власти, поскольку именно она формирует институциональную основу для построения системы регионального и местного самоуправления. Для проведения сравнительного исследования использованы нормативно-правовые акты Украины и Казахстана, регулирующие вопросы административно-территориального устройства обеих стран. Результаты сопоставления, выполненного с учётом территориальной структуры и принципов распределения власти на субнациональных уровнях, представлены в таблице 5.

Таблица 5 — Сопоставление систем субнационального управления Украины и Казахстана через призму территориальной организации власти

Параметры	**Украина**	**Казахстан**
Уровни административно-территориального устройства	3	3
Количество видов административно-территориальных единиц первого уровня	3	2
Количество видов административно-территориальных единиц второго уровня	2	3
Количество видов административно-территориальных единиц третьего (базового) уровня	1	5

Продолжение таблицы 5

Наличие населенных пунктов, приравненных по статусу к районам	Нет	Да
Наличие автономных территориальных образований в административно-территориальном устройстве	Да	Нет

Как следует из таблицы 5, административно-территориальные системы Украины и Казахстана совпадают лишь по одному параметру — количеству уровней. После завершения активной фазы реформы децентрализации в Украине и с учётом действующей модели Казахстана, обе страны имеют трёхуровневую систему территориальной организации власти. Формально, согласно Кодификатору административно-территориальных единиц и территорий территориальных громад Украины [120], выделяется четыре уровня административно-территориальных единиц и один дополнительный уровень. Однако фактически на четвёртом уровне, представленном населёнными пунктами (городами, сёлами, посёлками), отсутствуют собственные исполнительные и представительные органы, что не позволяет рассматривать их как полноценные административно-территориальные единицы. Скорее, они выступают в роли географических поселений без управленческого статуса, как это закреплено в Законе Украины «О местном самоуправлении» [96]. В Казахстане аналогичное положение имеют сельские населённые пункты, входящие в состав сельских округов и не являющиеся их административными центрами. Однако, в отличие от Украины, казахстанские населённые пункты обладают статусом административно-территориальных единиц третьего (базового) уровня и имеют собственные исполнительные органы. Исходя из этого, можно утверждать, что де-факто в обеих странах функционирует трёхуровневая модель административно-территориального устройства, но на этом сходства между ними завершаются.

Первое различие заключается в том, что в Украине существует три типа административно-территориальных единиц первого уровня: области, города с особым статусом и Автономная Республика Крым. В Казахстане же таких типов два — области и города республиканского значения. В отличие от Казахстана, Украина имеет в своём составе автономное территориальное образование, на территории которого действуют собственные исполнительные и представительные органы, а также де-факто функционирует институт префекта — Представителя Президента Украины в Автономной Республике Крым. Автономия располагает собственной Конституцией, двумя официальными языками наряду с украинским, а также обладает особыми полномочиями, включая право принимать собственные нормативно-правовые акты, не противоречащие законам Украины, что закреплено в Конституции Украины и Законе «Об Автономной Республике Крым» [121]. В Казахстане подобные автономные территориальные образования отсутствуют.

Второе различие между системами проявляется на уровне административно-территориальных единиц второго уровня. По состоянию на 2023 год, в Украине функционируют только два их типа — районы и районы в

составе городов. В Казахстане же, помимо районов, существуют также города областного значения, которые приравнены по статусу к районам и обладают аналогичным объёмом полномочий. Ранее, до административно-территориальной реформы 2020 года, в Украине также существовала категория «городов областного значения», однако в процессе укрупнения районов она была упразднена. Бывшие города областного значения были преобразованы в территориальные громады и включены в состав новых укрупнённых районов.

Третье различие наблюдается на базовом (третьем) уровне административно-территориального устройства. В Украине к 2023 году сохранился лишь один тип единиц этого уровня — территориальные громады, которые, в зависимости от административного центра, классифицируются на городские, поселковые и сельские, но при этом обладают единым правовым статусом и сходным набором полномочий. В Казахстане же действует более дифференцированная структура, включающая пять видов территориальных образований базового уровня: города районного значения, районы в городах, сёла, посёлки и сельские округа [133]. Каждый из этих типов является самостоятельной административно-территориальной единицей со своими исполнительными органами. В Украине аналогичные населённые пункты также существуют, однако они входят в состав территориальных громад, на уровне которых сосредоточены исполнительные и представительные органы. На уровне самих населённых пунктов действуют лишь старосты, выполняющие представительские и координационные, но не исполнительные функции.

Отдельного рассмотрения требует такой тип территориальных образований, как районы в городе, которые присутствуют как в Украине, так и в Казахстане, но имеют различный юридический статус. В Украине этот вид административно-территориальных единиц функционирует только в городах со специальным статусом — Киеве и Севастополе — и формально относится к третьему уровню. При этом остаётся неясным положение районов в городах, которые сами образуют территориальные громады, то есть административно-территориальные единицы базового уровня. Эти районы нельзя отнести и к четвёртому уровню, поскольку к нему формально относятся только населённые пункты (города, сёла и посёлки). Более того, в Кодификаторе административно-территориальных единиц и территорий территориальных громад [131] такие районы обозначены как единицы «дополнительного уровня», что делает их статус неоднозначным и запутанным. В предыдущем Кодификаторе, действовавшем до 2020 года, при системе, схожей с казахстанской, районы в городах областного значения классифицировались как административно-территориальные единицы третьего уровня и приравнивались по статусу к городам районного значения, посёлкам городского типа и сельским советам (аналог сельских округов в Казахстане). До реформы 2020 года они имели собственные исполнительные (районные администрации) и представительные (районные советы) органы, однако после реформы, когда города областного значения были преобразованы в территориальные громады, районные советы были ликвидированы, а районные администрации продолжили существовать.

При этом их полномочия и правовой статус остались не до конца определёнными.

В Казахстане, напротив, статус районов в городах более чётко закреплён в законодательстве. Они, аналогично положению, существовавшему в Украине до 2020 года, относятся к административно-территориальным единицам третьего (базового) уровня и приравнены к городам районного значения, посёлкам, сёлам и сельским округам [133].

Следующий элемент сравнительного анализа касается политического измерения систем субнационального управления, а именно — статуса региональных и местных органов власти. В рамках данного аспекта проводится сопоставление по таким параметрам, как наличие исполнительных и представительных органов на всех уровнях административно-территориального устройства, порядок их формирования и избрания, а также особенности их компетенции и подотчётности. Результаты сравнительного анализа по данному направлению представлены в таблице 6.

Таблица 6 — Сопоставление систем субнационального управления Украины и Казахстана через призму статуса местных органов власти

Параметры	**Украина**	**Казахстан**
Государственное управление и местное самоуправление отделены друг от друга	Да	Нет
Региональные и местные (исполнительные, представительные) органы власти являются юридическими лицами	Да	Нет
Наличие региональных исполнительных органов на уровне административно-территориальных единиц 1 уровня	Да	Да
Региональные исполнительные органы имеют статус органов регионального самоуправления	Нет	Не ясно
Наличие региональных представительных органов на уровне административно-территориальных единиц 1 уровня	Да	Да
Региональные представительные органы имеют статус органов регионального самоуправления	Да	Не ясно
Наличие субрегиональных исполнительных органов на уровне административно-территориальных единиц 2 уровня	Да	Да
Субрегиональные исполнительные органы имеют статус органов регионального самоуправления	Нет	Не ясно
Наличие субрегиональных представительных органов на уровне административно-территориальных единиц 2 уровня	Да	Да
Субрегиональные представительные органы имеют статус органов регионального самоуправления	Да	Не ясно
Наличие местных исполнительных органов на уровне административно-территориальных единиц 3 (базового) уровня	Да	Да

Продолжение таблицы 6

Местные исполнительные органы имеют статус органов местного самоуправления	Да	Не ясно
Наличие местных представительных органов на уровне административно-территориальных единиц 3 (базового) уровня	Да	Нет
Местные представительные органы имеют статус органов местного самоуправления	Да	Не применимо
Главы региональных исполнительных органов 1 уровня избираются населением	Нет	Нет
Главы субрегиональных исполнительных органов 2 уровня избираются населением	Нет	Да
Главы местных исполнительных органов 3 (базового) уровня избираются населением	Да	Да
Назначение глав региональных исполнительных органов 1 уровня	Президентом, по представлению Кабинета Министров	Президентом, с согласия местного представительного органа (Президент выносит не менее 2-х кандидатур)
Главы субнациональных исполнительных органов имеют статус «представителя Президента и(или) Правительства»	Нет	Да

Как следует из таблицы 6, по большинству параметров статусы региональных и местных органов власти в Украине и Казахстане во многом совпадают. Основное различие проявляется в их юридическом положении. В Украине, согласно статье 4 Закона «О местных государственных администрациях» [98], областные и районные государственные администрации обладают статусом юридического лица. В Казахстане же, напротив, региональные и местные исполнительные органы — акиматы — не имеют такого статуса, что прямо указано в пункте 7 статьи 26 Закона Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении» [135]. Это различие отражает разницу в уровне правосубъектности и институциональной самостоятельности исполнительных структур двух государств.

Второе заметное отличие касается представительных органов на уровне административно-территориальных единиц базового (третьего) уровня. В Украине территориальные громады имеют собственные представительные органы — местные советы, которые функционировали ещё до начала реформы децентрализации и территориальной организации власти. В Казахстане же, на данный момент, аналогичные представительные структуры на уровне территориальных единиц базового уровня отсутствуют.

Еще одним существенным различием между системами Украины и Казахстана является уровень правовой определенности статуса региональных и местных органов власти. Украинское законодательство четко разграничивает, какие органы относятся к системе местного самоуправления, а какие — к местному государственному управлению. Эти две сферы регулируются отдельными нормативно-правовыми актами: Законом «О местных

государственных администрациях» [98] и Законом «О местном самоуправлении в Украине» [96]. Согласно законодательству, местные государственные администрации выполняют функции органов исполнительной власти на местах, тогда как местные советы и их исполнительные комитеты осуществляют функции самоуправления. Однако двойственным остается статус областных и районных советов, поскольку в соответствии с пунктом 2 статьи 10 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» [96], они также считаются органами местного самоуправления. В то же время, в отличие от советов территориальных громад, областные и районные советы не имеют собственных исполнительных комитетов и делегируют исполнительные функции местным государственным администрациям, что формирует систему с признаками институциональной двойственности.

В Казахстане ситуация иная: законодательство не содержит четкого разделения между местным государственным управлением и местным самоуправлением. Обе сферы регулируются единым Законом «О местном государственном управлении и самоуправлении» [135], который не определяет, какие органы выполняют функции государственной власти, а какие — самоуправления. Таким образом, все органы местного уровня обладают смешанным, двойственным статусом. Например, в соответствии с законом, аким является должностным лицом, представляющим Президента и Правительство на соответствующей территории. Однако акимы районов, городов областного и районного значения, поселков, сел и сельских округов избираются напрямую населением, что делает их менее зависимыми от центральной власти и по сути приближает к органам местного самоуправления, а не к органам государственного управления.

При этом проект Закона «О местном самоуправлении» [136] также не устранил указанную неопределенность. Согласно проекту, к органам местного самоуправления должны относиться выборные представительные органы — кенесы, которые предполагалось создать на уровне административно-территориальных единиц базового (третьего) уровня, а также в городах областного и республиканского значения. В то же время маслихаты сохраняют свое существование в тех населенных пунктах, где они уже действуют. Однако их статус в проекте закона не уточняется. С одной стороны, выборный характер и представительная функция маслихатов позволяют рассматривать их как органы местного самоуправления, но с другой — прямое указание на это отсутствует как в действующем Законе «О местном государственном управлении и самоуправлении», так и в законопроекте «О местном самоуправлении». Это сохраняет двойственный характер всей системы субнационального управления, в которой разграничение между органами государственной власти и органами самоуправления остается размытым и неоднозначным.

Еще одно различие между системами Украины и Казахстана связано с правовым статусом руководителей местных исполнительных органов. В соответствии со статьей 1 Закона Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении» [135], аким рассматривается

как представитель Президента и Правительства Республики Казахстан на соответствующей территории. В украинском Законе «О местных государственных администрациях» [98] подобное определение отсутствует — в нем не говорится, что глава местной государственной администрации является представителем Президента или Кабинета Министров. Однако прямо указывается, что местные государственные администрации являются частью системы органов исполнительной власти. Это означает, что они де-факто подчинены центральному правительству и действуют как его территориальные представительства в областях и районах, реализуя государственную политику на местах.

Также заметно различие в порядке назначения руководителей региональных исполнительных органов. В Казахстане главы исполнительной власти на уровне областей и городов республиканского значения назначаются Президентом, но с обязательного согласия соответствующих маслихатов [135]. При этом Президент обязан предложить на рассмотрение представительного органа не менее двух кандидатур. В Украине же главы местных государственных администраций — как областных, так и районных — назначаются Президентом по представлению Кабинета Министров Украины [98]. Следует отметить, что институт представителя Президента, существовавший в Украине ранее, в настоящее время сохраняется лишь в одной административно-территориальной единице — Автономной Республике Крым [134]. В то же время, в городах со специальным статусом — Киеве и Севастополе — функции главы местной государственной администрации совмещаются с должностью городского головы, что является уникальной особенностью украинской системы.

Следующим направлением сравнительного анализа выступает исследование объема полномочий региональных и местных органов власти — как исполнительных, так и представительных. Поскольку перечень функций и компетенций каждого органа достаточно обширен, в рамках данного исследования акцент делается не на содержательном анализе всех полномочий, а на их общем количестве и распределении между уровнями управления. Результаты сравнительного анализа по этому параметру представлены в таблице 7.

Таблица 7 — Сопоставление моделей местного самоуправления Украины и Казахстана через призму объема полномочий местных органов власти

Параметры	Украина	Казахстан
Объем полномочий (видов) региональных исполнительных органов 1 уровня	127	105
Объем полномочий (видов) региональных представительных органов 1 уровня	43	29
Объем полномочий (видов) субрегиональных исполнительных органов 2 уровня	127	71
Объем полномочий (видов) субрегиональных представительных органов 2 уровня	43	29

Продолжение таблицы 7

Объем полномочий (видов) местных исполнительных органов 3 (базового) уровня	237	54
Объем полномочий (видов) местных представительных органов 3 (базового) уровня	76	Отсутствуют

Как следует из таблицы 7, региональные и местные органы власти Украины на всех уровнях обладают значительно более широким спектром полномочий, чем аналогичные органы в Казахстане. Равное количество видов полномочий у исполнительных и представительных органов областного и районного уровня объясняется тем, что в соответствии с Законом Украины «О местных государственных администрациях» [98] областные и районные государственные администрации имеют одинаковый юридический статус и де-юре располагают равным объемом компетенций. Закон не разграничивает их полномочия и не выделяет исключительных функций для какого-либо уровня, что отражается и в деятельности представительных органов 1 и 2 уровней, которые аналогичным образом не имеют чётких различий по объёму своих функций.

Наибольшее различие между двумя странами наблюдается на уровне органов власти базового (третьего) уровня. В Украине местные исполнительные органы данного уровня обладают 237 видами полномочий, тогда как в Казахстане — лишь 54, то есть почти в пять раз меньше. Более того, в Украине именно местные органы власти базового уровня имеют больший объём компетенций, чем региональные и субрегиональные органы 1 и 2 уровней, в то время как в Казахстане ситуация обратная — преобладающий объём полномочий сосредоточен на уровне областей и районов. Помимо этого, в Казахстане на базовом уровне полностью отсутствуют представительные органы власти, что ещё больше усиливает вертикальную централизацию управления.

Таким образом, можно утверждать, что в Украине роль органов власти базового уровня значительно выше, чем в Казахстане, что подтверждается не только большим объёмом их полномочий, но и их институциональной структурой. Наличие представительных органов — местных советов — делает систему самоуправления на местах более автономной и приближённой к гражданам. Это имеет несколько важных последствий. Во-первых, решения локального уровня принимаются быстрее и с учётом интересов местного сообщества, поскольку органы наделены достаточными правами и ресурсами для их реализации. Во-вторых, более широкие полномочия органов базового уровня повышают доступность государственных услуг, что соответствует принципу субсидиарности. В-третьих, наличие представительных органов с самостоятельными функциями обеспечивает более полное выражение интересов местных жителей, тогда как в Казахстане на этом уровне такие органы отсутствуют, и единственным выборным должностным лицом остаётся аким, что существенно ограничивает демократическое участие населения в управлении.

Хотя в Казахстане формально существует институт сходов и собраний местного сообщества, его практическая эффективность в выражении и защите

интересов населения остаётся ограниченной. Это связано с рядом объективных трудностей — организационных, логистических и процедурных, — которые затрудняют проведение таких собраний и снижают их результативность. В отличие от этого, в Украине постоянно действующие представительные органы — местные советы — обеспечивают более устойчивое и эффективное представительство интересов территориальных громад. Их деятельность носит системный характер, а ответственность возложена на конкретных, публично известных представителей, что позволяет выстраивать прозрачную и подотчётную модель взаимодействия между гражданами и властью. На практике достичь широкого и регулярного участия всех членов громады в обсуждении и принятии решений крайне сложно, поэтому наличие профессиональных выборных органов обеспечивает большую управленческую устойчивость и результативность.

Следующий аспект сравнительного анализа касается бюджетной системы. Финансовая обеспеченность является ключевым фактором эффективности регионального и местного самоуправления, поскольку именно наличие достаточных ресурсов определяет способность органов власти выполнять свои функции и предоставлять услуги населению. В этой связи представляется важным проанализировать особенности бюджетных систем Украины и Казахстана, определить источники доходов местных бюджетов, их структуру и степень финансовой автономии. Результаты сравнительного анализа по параметру бюджетной системы приведены в таблице 8.

Таблица 8 — Сопоставление систем регионального и местного управления (самоуправления) Украины и Казахстана через призму бюджетной системы

Параметры	**Украина**	**Казахстан**
Количество видов налогов и других обязательных платежей, поступающих в бюджеты местных органов власти 1 уровня	26	19
Количество видов налогов и других обязательных платежей, поступающих в бюджеты местных органов власти 2 уровня	15	26
Количество видов налогов и других обязательных платежей, поступающих в бюджеты местных органов власти 3 (базового) уровня	32	14
Количество уровней бюджетной системы	4	4
Наличие строго зафиксированной доли налога (платежа), подлежащей уплате в бюджеты местных органов власти	Да	Нет
Большая часть налога на доходы физических лиц поступает в бюджеты местных органов власти 3 (базового) уровня	Да	Нет
Межбюджетные отношения между центральным бюджетом и всеми местными бюджетами разрешены	Да	Нет
Местные органы власти вправе устанавливать местные налоги и определять их ставки	Да	Нет

Как видно из таблицы 8, бюджетные системы Украины и Казахстана демонстрируют сходство лишь по одному параметру — количеству уровней бюджетной структуры. В обеих странах она является четырехуровневой: первый

уровень составляет центральный (государственный или республиканский) бюджет, а четвертый — бюджеты органов местного самоуправления базового уровня. В Украине к ним относятся бюджеты территориальных громад, а в Казахстане — бюджеты городов районного значения, сел, поселков и сельских округов. Однако по остальным характеристикам — структуре доходов, распределению налоговых поступлений и степени автономии местных органов — между странами наблюдаются существенные различия.

Анализ показывает, что в Украине основная часть налоговых поступлений и других обязательных платежей концентрируется в бюджетах органов местного самоуправления базового (третьего) уровня. В Казахстане ситуация обратная: именно на этом уровне наблюдается наименьший объем поступлений в местные бюджеты, тогда как большая часть налогов и сборов аккумулируется в бюджетах районов и городов областного значения. Кроме того, в Украине доля поступлений в государственный бюджет выше, чем в Казахстане, что отражает более активное участие центральных органов власти в перераспределении финансовых ресурсов и их последующем направлении на местный уровень. В то же время в украинской системе наблюдается больший баланс между уровнями бюджетной вертикали, что является результатом проведенной фискальной децентрализации.

Ключевым отличием бюджетных систем двух стран является организация межбюджетных отношений. В Украине установлены прямые финансовые связи между государственным бюджетом и местными бюджетами всех уровней, что закреплено статьей 81 Бюджетного кодекса Украины [108]. Такая модель позволяет органам центральной власти взаимодействовать напрямую с муниципалитетами, минуя областной и районный уровни, что делает систему более гибкой и оперативной. В Казахстане же, согласно пункту 2 статьи 42 Бюджетного кодекса Республики Казахстан [137], прямые межбюджетные отношения между республиканским бюджетом и бюджетами третьего и четвертого уровней запрещены. Это означает, что все финансовые потоки проходят через промежуточные уровни, что замедляет процесс перераспределения средств и снижает финансовую самостоятельность органов субнационального управления.

Еще одним отличием между бюджетными системами Украины и Казахстана является степень нормативной фиксации долей налогов и платежей, поступающих в местные бюджеты. В украинском Бюджетном кодексе [108] четко установлены процентные доли каждого налога и сбора, направляемые в бюджеты разных уровней. Так, например, 60% налога на доходы физических лиц зачисляется в бюджеты территориальных громад. Подобная система обеспечивает прозрачность распределения доходов и предсказуемость финансовых потоков между уровнями бюджетной системы. В Казахстане же в Бюджетном кодексе отсутствует жесткое закрепление долей налогов и сборов, поступающих в местные бюджеты. Решение о распределении поступлений принимается маслихатами вышестоящих административно-территориальных единиц, что делает механизм менее унифицированным и во многом зависимым от региональных решений.

Из этого различия вытекает еще один важный аспект. В Украине большая часть налога на доходы физических лиц поступает в бюджеты органов местного самоуправления базового уровня — территориальных громад. В Казахстане же в бюджеты аналогичного уровня поступает лишь индивидуальный подоходный налог по доходам, подлежащим самостоятельному декларированию физическими лицами [137]. Согласно положениям Налогового кодекса Республики Казахстан [138], к таким доходам относятся, например, поступления от сдачи имущества в аренду и другие виды доходов, не облагаемые налогом у источника выплаты. Таким образом, в Казахстане в местные бюджеты 3 (базового) уровня поступает лишь незначительная часть общего объема индивидуального подоходного налога, что существенно ограничивает финансовые возможности и самостоятельность местных органов власти.

Для более наглядного сопоставления доходов бюджетов местных органов власти базового уровня Украины и Казахстана был проведен сравнительный анализ доходных частей бюджетов двух территориальных единиц с близкими демографическими и экономическими характеристиками — Андреевской сельской территориальной громады Краматорского района Донецкой области (Украина) и Макинского сельского округа района Биржан Сал Акмолинской области (Казахстан). Население первой по состоянию на 2020 год составляло 3138 человек, второй — 3141 человек (по данным переписи 2009 года). Сравнение проведено по структуре доходов — налоговых и неналоговых поступлений — на основании бюджетов, утвержденных в 2021 году на 2022 финансовый год. Выбор именно этого периода обусловлен тем, что начиная с 2022 года, вследствие российско-украинской войны, показатели доходной части украинских громад могли существенно измениться, что делает последующие данные менее сопоставимыми с казахстанскими реалиями.

Источниками данных для анализа утвержденных на 2022 год бюджетов обеих территориальных единиц послужили официальные решения соответствующих представительных органов: Решение Андреевского сельского совета от 24 декабря 2021 года № VIII/9-434 «О бюджете Андреевской сельской территориальной громады на 2022 год» [139] и Решение маслихата района Биржан Сал Акмолинской области от 27 декабря 2021 года № С-12/14 «О бюджете Макинского сельского округа района Биржан Сал на 2022—2024 годы» [140]. Для обеспечения корректного сопоставления финансовых показателей, данные украинского бюджета, представленные в гривнах, были конвертированы в тенге по официальному курсу Национального банка Казахстана, установленному на 28 декабря 2021 года. Сводные результаты сравнительного анализа доходных частей бюджетов двух территориальных единиц приведены на рисунке 8.

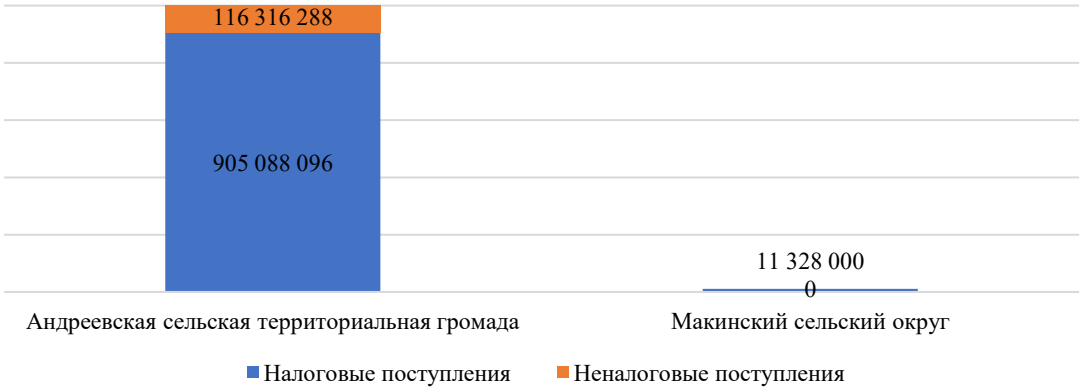


Рисунок 8 — Сравнение доходной части бюджетов Андреевской сельской территориальной громады и Макинского сельского округа (тенге, 2022 год)[9]

Как видно из рисунка 8, общий объем доходов бюджета Андреевской сельской территориальной громады на 2022 год составил 1 021 404 384 тенге. Из этой суммы 905 088 096 тенге приходятся на налоговые поступления, тогда как 116 316 288 тенге составляют выравнивающие субвенции из государственного бюджета. Для сравнения, доходная часть бюджета Макинского сельского округа на тот же период определена в размере 11 328 000 тенге, что более чем в девяносто раз меньше показателя украинской громады. Это наглядно демонстрирует существенный разрыв в финансовых возможностях органов местного самоуправления базового уровня в двух странах. Повторимся что обе территориальные единицы имеют равную численность населения и примерно равное количество населенных пунктов в своем составе. Так, в состав Андреевской сельской территориальной громады входит 5 населенных пунктов, а в состав Макинского сельского округа — 6 населенных пунктов.

Таким образом, различие в уровне финансового обеспечения двух территориальных единиц отчетливо проявляется при сравнении объемов их доходных частей бюджетов. Этот контраст свидетельствует о том, что органы местного самоуправления территориальных громад Украины обладают значительно большим потенциалом для эффективного выполнения своих функций, предоставления качественных государственных услуг и выполнения обязательств перед местным населением. Финансовые ресурсы являются ключевым фактором, определяющим действенность и устойчивость работы местных органов власти. В то же время, уровень эффективности их деятельности зависит не только от объема доступных средств, но и от целого ряда иных факторов — таких как уровень коррупции, профессиональная компетентность служащих, организационная культура и управленческие практики. Однако анализ указанных аспектов выходит за рамки данного исследования и требует отдельного, более детального рассмотрения.

[9] Примечание: составлено автором на основании положений Решения Андреевской сельского совета от 24 декабря 2021 года №VIII/9-434 «О бюджете Андреевской сельской территориальной громады на 2022 год» [139] и Решения маслихата района Биржан Сал Акмолинской области от 27 декабря 2021 года № С-12/14 «О бюджете Макинского сельского округа района Биржан сал на 2022-2024 годы» [140]

Проведённый сравнительный анализ систем субнационального управления и территориальной организации власти Украины и Казахстана выявил как принципиальные различия, так и отдельные сходства в институциональном устройстве двух государств. Несмотря на общую трехуровневую модель административно-территориального устройства, Украина реализовала более глубокую и системную децентрализацию, сосредоточив значительный объём полномочий, финансовых ресурсов и представительных механизмов на базовом уровне — в территориальных громадах. В то время как в Казахстане доминирует иерархически организованная модель с ограниченной политической и бюджетной автономией базового уровня, Украина продемонстрировала более последовательную реализацию принципа субсидиарности. Отличия касаются как правового статуса и полномочий органов власти, так и механизма формирования бюджетов, участия населения в управлении и степени институционального разграничения между государственным управлением и самоуправлением. Эти выводы служат основой для последующего анализа применимости украинского опыта децентрализации в казахстанском контексте, что будет рассмотрено в заключительном разделе диссертационного исследования.

3 ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РЕФОРМЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

3.1 Преимущества и недостатки реформы децентрализации в Украине

Исследование децентрализации и местного самоуправления сопряжено с рядом методологических вызовов. Это обусловлено как высокой степенью политико-административной специфики каждого исследуемого региона, так и сложностью концептуализации и операционализации самих ключевых понятий. Кроме того, реальная практика функционирования местного самоуправления в различных странах и регионах нередко отклоняется от предусмотренных законодательством моделей, что делает необходимым использование как формальных, так и неформальных исследовательских подходов. В этом контексте анализ процессов децентрализации и организации местного самоуправления требует применения таких методов, которые, с одной стороны, обеспечивают научную достоверность и валидность результатов, а с другой — позволяют всесторонне охватить все ключевые аспекты изучаемого явления. Поскольку нашей главной задачей, которую мы ставим в нашем исследовании, является оценка эффективности, преимуществ и недостатков реформы децентрализации и территориальной организации власти, которая проводится в Украине начиная с 2014 года, нам необходимо осуществить подбор таких методов, при помощи которых мы могли бы комплексно и всесторонне изучить существующую проблему.

Ж-. Б. П. Аргендегюй, А. Коул и Р. Паскье [26] проводят сравнительный анализ существующих индексов децентрализации, выделяя их валидность, а также те аспекты, которые тот или иной индекс затрагивает. Большинство индексов, в отношении которых они делают обзор, признаны ими не валидными. Среди индексов, которые одновременно валидны и затрагивают все три аспекта децентрализации, авторы выделяют Индекс региональной власти [50], Индекс локальной автономии [53], Индекс автономии местного самоуправления [141], Индекс локальной децентрализации [142], Концептуализация децентрализации [21]. Кроме того, сами авторы предлагают качественный подход в исследовании местного самоуправления и децентрализации, базирующийся на экспертных интервью. Они подчеркивают, что «использование данного метода позволяет в том числе исследовать скрытые, неформальные факторы влияющие на функционирование системы местного самоуправления и процесс децентрализации» [26, с. 20].

В этой связи, как мы уже отмечали во введении, наш исследовательский подход базируется на методологии данных авторов. Мы используем экспертные интервью чтобы определить все преимущества и недостатки проведенной в Украине реформы. Данный подход позволит нам не только определить преимущества и недостатки реформы, но и выявить скрытые и неформальные факторы, которые связаны с данной реформой.

На основании детального анализа экспертных интервью, был также проведен SWOT-анализ, с выявлением преимуществ, недостатков,

возможностей и рисков реформы местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине. Результаты анализа представлены в конце настоящего подраздела.

Переходя к непосредственному представлению результатов, следует подчеркнуть, что проведённые экспертные интервью стали основным источником первичных эмпирических данных для нашего исследования. На основе тщательной обработки и анализа полученной информации, мы можем не только выявить ключевые тенденции и оценки реформы децентрализации со стороны различных заинтересованных сторон, но и определить те скрытые механизмы, которые остаются вне поля зрения при использовании исключительно количественных методов. Ниже представлены основные результаты, полученные в ходе анализа экспертных интервью.

Большая часть экспертов, оценивают реформу в целом либо хорошо, либо выше среднего. Они подчеркивают, что на постсоветском пространстве, не считая стран Балтии, украинская реформа местного самоуправления и территориальной организации власти является наиболее полноценной. Данная реформа, по их словам, существенно выделяет Украину от других постсоветских государств, где реформа местного самоуправления в том или ином виде начиналась, то есть в сравнении с Молдовой и Грузией:

«Украинский пример, он в лучшей степени показывает, как можно этот переходный период организовать, то есть перейти из одной модели более оптимальной, которая обусловлена или ориентирована на совершенно другой тип экономики и администрирования» (Эксперт №1, представитель НКО).

С точки зрения концептуализации данной реформы, эксперты оценивают реформу на «хорошо». С точки зрения нормативно-правового обеспечения реформы, ее оценивают на «четверку с минусом», а с точки зрения достигнутых результатов на «тройку с плюсом». Они подчеркивают, что очень многое в общей оценке зависит от этапов реализации данной реформы:

«Этап реформирования власти на местном уровне, был решен достаточно успешно. Можно считать, что на «четверку с плюсом». Однако общая оценка не такая успешная, как хотелось бы. Все зависит от этапов. На первом этапе все было более чем хорошо, на втором этапе — средне, а на третьем — оценка неудовлетворительна» (Эксперт №4, экс-депутат городского совета).

Эксперты отмечают, что реформа местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине, является одной из наиболее успешных реформ, проведенных властями Украины после Революции Достоинства 2014 года. Этот прогресс отмечается также в различных исследованиях [5] и оценках международных организаций [143]:

«Она считается одной самых успешных реформ после Евромайдана и в принципе, вот, если бы, надо было бы выбирать одну из успешных реформ, то я бы сказала, что это децентрализация» (Эксперт №2, представитель академического сообщества).

Эксперты указывают, что с самого начала, реформа столкнулась с большими трудностями и вызовами, среди которых особенно выделяются сопротивление, непринятие, а также внешнее и внутреннее давление на реформаторов. Политическое сопротивление части правящей элиты, особенно в Верховной Раде, помешало вовремя внести изменения в Конституцию Украины,

необходимые для окончательной легитимации новой модели территориального устройства. Попытки двух президентов — П. Порошенко в 2015 г. и В. Зеленского в 2019 г. — закрепить реформу на конституционном уровне не увенчались успехом. В результате возник правовой дуализм: фактически страна перешла к новой трехуровневой системе (община — район — область) с укрупненными районами и ликвидацией множества мелких советов, но Конституция продолжает содержать старые нормы об административно-территориальном делении и системе властвования (сельские, поселковые, городские советы, районные в городе советы и т.д.). Это несоответствие порождает юридические коллизии между законами и Конституцией, ставя под вопрос долгосрочную устойчивость реформы [3, с. 26].

Отмечается, что не все цели реформы были достигнуты. Возникало большое количество проблем, особенно связанных с социальной инфраструктурой, поскольку новосозданные территориальные громады не хотели брать себе на баланс убыточные объекты. Также среди трудностей и препятствий для проведения реформы местного самоуправления, эксперты выделяли отсутствие системы информирования населения о том, как должна работать громада.

Административная децентрализация: преимущества. Оценивая украинскую реформу местного самоуправления и децентрализации через призму административной децентрализации, эксперты выделяют как плюсы, так и минусы. Основные преимущества, которые выделяются экспертами в административной децентрализации, являются улучшение качества предоставляемых государственных услуг местному населению, расширение полномочий органов местного самоуправления, превращение их в конкурентоспособные и самодостаточные территориальные образования, расширение полномочий и ответственности органов местного самоуправления, создание специализированного министерства по взаимодействию с органами местного самоуправления, а также повышение качества и эффективности медицинских услуг. Среди основных недоработок реформы эксперты отмечают отсутствие реализации института префектов и сохранение системы местных государственных администраций (на областном и районном уровнях), а также отсутствие децентрализации на областном и районном уровнях.

Первым очевидным плюсом реформы в административной децентрализации, стало повышение доступа к административным услуг и улучшение их качества. Подчеркивается и то, что по результатам реформы, на уровне территориальных громад были созданы Центры предоставления административных услуг (*ЦНАП — укр. Центр надання адміністративних послуг*), где по принципу единого окна стало возможно получить большую часть государственных услуг. Таким образом, люди получили возможность получить все необходимые услуги в своих населенных пунктах, без необходимости ехать в районный центр:

«Люди из каких-то маленьких громад получили возможность не кататься в район или в область, когда им нужна какая-то бумажка, а получать ее в своей объединенной громаде. И там они… Широкий спектр вот в этих ЦНАПах предоставляют разных

административных услуг. Например, можно поменять права, паспорта, в общем всю «paper work» (Эксперт №2, представитель академического сообщества).

Это также подтверждается другими экспертами, которые занимаются изучением децентрализации. ЦНАПы позволили гражданам оперативно получать основные документы и сервисы по месту жительства. Даже в условиях полномасштабного российского вторжения 2022 года ЦНАПы сумели адаптироваться и продолжали обслуживать население, используя электронные сервисы и обеспечивая безопасность работников [144]. Таким образом, децентрализация поспособствовала возникновению на местах инноваций и практик эффективного управления, ориентированных на потребности жителей.

Вторым преимуществом административной децентрализации, стало существенное увеличение полномочий органов субнационального управления всех уровней. В подразделе 2.2, мы немного рассмотрели данную тему в количественном отношении. Если же говорить о конкретике, то эксперты указывают, что увеличение полномочий местных органов власти не просто позволило расширить компетенции местных органов власти, но и существенно упростить процесс управления на местах. Один из экспертов указывал, что до проведения реформы, многие, даже незначительные вопросы, приходилось решать через центральные государственные органы:

«Я могу привести пример, до четырнадцатого года, в Крыму, ещё до оккупации. И тогдашний глава правительства Крыма, глава правительства Крыма, автономной республики, жаловался, что ему, например, для того чтобы решить вопросы по водоотводу или чтобы новые скважины для воды бурить, это надо было согласовывать с Киевом. Вот это о многом говорило. Конечно, после реформы децентрализации, вот таких возможностей для принятия самостоятельных административных решений стало гораздо больше» (Эксперт №9, представитель НКО).

Третьим позитивным элементом административной децентрализации, эксперты назвали создание Министерства развития громад и территорий (ранее Министерство регионального развития), которое осуществляет взаимодействие с территориальными громадами, учитывает их интересы и выступает посредником между местными органами власти и центром [145]. Это позволило повысить качество проводимой региональной политики, территориальные громады стали контактировать с центром напрямую. Кроме того, был принят Закон «Об основах государственной региональной политики» [110], который сформировал целостную политику государства в отношении регионов.

Четвертым преимуществом стало повышение качества медицинских услуг. Эксперты отмечают, что изначально были опасения того, что территориальные громады не справятся с оказанием первичной медицинской помощи населению и люди все-равно вынуждены будут ездить в районный центр:

«С медициной оказалось не так все плохо, много чего отремонтировали, разных медицинских учреждений в громадах, с помощью субвенций» (Эксперт №2, представитель академического сообщества).

Как показала практика, никаких проблем с медицинскими услугами не возникло и территориальные громады хорошо справились с этой задачей, что подтверждается также другими научными исследованиями [146].

Пятым преимуществом стало возникновение возможности для сотрудничества между территориальным громадами. До реформы, органы МСУ базового уровня не имели такой возможности, так как для этот отсутствовала правовая база. Однако после принятия Закона «О добровольном сотрудничестве территориальных громад» [4], они получили возможность реализовывать совместные проекты:

«Раньше громады между собой вообще не сотрудничали. У них не было никакой правовой основы для этого. Реформа им сделала такой закон, который позволяет теперь заключать договора о сотрудничестве. И эти договора тоже стали неплохим инструментом резистентности, потому что люди хорошо знакомы друг с другом. Если что кому надо, могут быстро скооперироваться. А во-вторых, в целом, это их управленческий потенциал» (Эксперт № 2, представитель академического сообщества).

Впрочем, некоторые эксперты указывают, что несмотря на существование такой возможности, договоров по-прежнему заключается мало:

«У нас есть закон про межмуниципальное сотрудничество. Ну его не очень сильно хотят исполнять, потому что. это же нужно договариваться, нужно передавать средства, решения принимаются не только своим органом. Но теоретически он у нас есть и в принципе каждый год порядка сотни-двух таких договоров заключается — это мало» (Эксперт №7, экс-депутат Верховной Рады).

Шестым очевидным преимуществом реформы в части административной децентрализации, эксперты называют предоставление территориальным громадам права сотрудничества не только между собой, но и с органами местного самоуправления в других государства. Эксперты подчеркивают, что территориальные громады стали активно использовать новые полномочия чтобы выстраивать отношения с местным самоуправлением за границей, что пошло на пользу экономическому развитию территориальных громад. Эксперты указывают, что это был очень амбициозный эффект самодеятельности, который позволил органам местного самоуправления оказать не только символическую поддержку, но и содействовать присоединению органов местного самоуправления в других государствах к послевоенному восстановлению Украины.

Административная децентрализация: недостатки. Первым недостатком реформы в части административной децентрализации, эксперты назвали незавершенность работы, связанной с ликвидацией местных государственных администраций и внедрением института префекта. Изначальный замысел реформы предполагал, что вместо местных государственных администраций, каждая из которых содержит большой государственный аппарат, имеет исполнительные функции, а также занимает огромные помещения, будет внедрен институт префектов, который будет лишен исполнительных полномочий, а вся его деятельность будет сконцентрирована на контроле за законностью решений, принимаемых органами местного самоуправления, а также координации деятельности территориальных представительств центральных органов исполнительной власти. Предполагалось, что у префекта будет маленький офис, что будет в разы меньше численности работников местных государственных администраций. Однако, для реализации данного шага необходимо было внести поправки в Конституцию

Украины [112][115], что не было сделано, как уже упоминалось ранее, ввиду политических разногласий между участниками правящей коалиции:

«Основная идея была в том, что местные государственные администрации вообще упразднят. И создадут префектов. А префект, это было бы такое лицо, которое должно было осуществлять административный надзор за деятельностью громад. Но для того, чтобы этот институт запустить, и чтобы упразднить администрации, нужна была реформа Конституции. А этого никто делать не хотел» (Эксперт №2, представитель академического сообщества).

«Сохранение института местных государственных администраций было главным сдерживающим фактором, главным политическим ограничителем для развития местного самоуправления. Был конфликт интересов в распределении власти, в распределении управленческих полномочий. Часть управленческих полномочий, чаще всего реальных административных полномочий была у местных госадминистраций, у районных и особенно у областных, а часть полномочий прежде всего бюджетных, была у местного самоуправления, у советов. И это конечно же приводило периодически к конфликтам, к определённому напряжению» (Эксперт №9, представитель НКО).

Соответственно, отсутствие института префектов сделало невозможным контроль за актами, принимаемыми органами местного самоуправления, поскольку у местных государственных администраций отсутствуют надзорные полномочия.

В то же время, введение института префектов, предложенное на начальном этапе реформы, однако так и оставшееся нереализованным, оценивается экспертами по-разному. С одной стороны, отмечается, что институт префектов является устаревшим, а его внедрение объясняется лишь нежеланием центрального правительства упускать жесткий контроль над органами местного самоуправления. В интервью подчеркивается, что при наличии состязательного и независимого суда, существуют все возможности для центральных властей отстаивать свои интересы, либо же отменять решения органов местного самоуправления в случае, если они противоречат закону:

«Если у вас есть более-менее состязательный суд, возможности или закон достаточно хорошо регламентирует те или иные обязанности или возможности, то не совсем обязательно иметь представителя центральных властей, которые надзирают за исполнением определенных законов, поручений или решений правительства, которые обязаны будут исполняться местными органами власти» (Эксперт №6, представитель НКО).

По их словам, вместо создания института префектов, можно делегировать данные функции особому Министерству. В таком случае, не придется создавать большое количество новых институций и набирать аппарат.

Вторым минусом реформы в части административной децентрализации, эксперты отмечают и то, что не произошло децентрализации на областном и районном уровнях. Планировалось, что областные и районные советы получат полномочия по созданию собственных исполнительных комитетов, которым должны были быть переданы все исполнительные функции, ранее выполнявшиеся местными государственными администрациями. Таким образом, произошло бы создание полноценного регионального и субрегионального самоуправления на областном и районном уровнях, с последующей децентрализацией полномочий и финансовых ресурсов:

«Те полномочия, которые ранее реализовывали местные государственные администрации, плюс полномочия областных и районных советов, они должны были быть

агрегированных в областных и районных советах. И они, очевидно, должны были получить сильный исполнительный аппарат» (Эксперт №4, экс-депутат городского совета).

Несмотря на то, что было произведено укрупнение районов, областные и районные советы не получили права формирования собственных исполнительных комитетов, которые были бы ответственны за реализацию их полномочий. Областные и районные советы не получили новых полномочий. Помимо этого, эксперты подчеркивают, что у областных и районных советов отсутствуют реальные возможности по исполнению даже существующих полномочий, поскольку они были лишены многих ресурсов. Исполнительные полномочия делегируются местным государственным администрациям [98], что вызывает множество правовых и процедурных коллизий. Кроме того, по итогам реформы, районный уровень потерял наибольшие рычаги влияния и на сегодняшний день пребывает в неопределенном состоянии:

«Районы укрупнились, вот смотрите, тот же пример Черновицкой области, было 12, стало 3 района. То есть, в 3-4 раза стали крупнее. Стало ясно, что данный субрегиональный уровень, он приобретал в этой системе совсем другое значение и это довольной широкий круг задач и полномочий. Но, к сожалению, реформирование публичного управления на районном и областном уровнях — оно не завершено. На районном уровне, функций осталось очень мало, на самом деле и сегодня вовсе, районный уровень является наиболее слабым. Наименее обеспеченным даже на уровне исполнительной власти, я уже не говорю на уровне местного самоуправления, то есть представительной власти. А если говорить областном уровне, можно смело сказать, что децентрализации вообще не произошло» (Эксперт №4, экс-депутат городского совета).

Фискальная децентрализация: преимущества. Первым и ключевым достижением фискальной децентрализации, эксперты назвали то, что финансовые ресурсы, которые ранее аккумулировались на уровне районов и областей, были переданы непосредственно территориальным громадам, что было рассмотрено нами в подразделе 2.2. В частности, это касается налога на доходы физических лиц, 60% от которого поступает в бюджеты территориальных громад. Это многократно увеличило объем доходов территориальных громад, что также было подтверждено нами на примере Дрогобычской городской территориальной громады в подразделе 2.2. Эксперты указывают, что увеличение финансового потенциала базового уровня сделало возможным эффективное исполнение ими своих полномочий и функций, которые ранее большая часть из них были неспособны выполнять самостоятельно:

«Была реализована фискальная децентрализация. На места пошли огромные средства, просто огромные, в сравнении с теми, которые были» (Эксперт №7, экс-депутат Верховной Рады).

Подчеркивается, что до начала войны и массового оттока населения, территориальные громады имели неплохие поступления, что позволило им кардинально улучшить ситуацию в своих населенных пунктах, связанную с автомобильными дорогами, общественным транспортом, благоустройством и жилищно-коммунальными услугами. Тем не менее, эксперты отмечают тот факт, что местные бюджеты не снизились даже несмотря на военное вторжение, в то время как государственный бюджет в 2022 году упал почти на треть.

Вторым достижением фискальной децентрализации, эксперты называют повышение прозрачности и предсказуемости бюджетной политики на местном уровне. Поправки к Бюджетному кодексу [108], установившие фиксированные процентные доли поступлений отдельных налогов в местные бюджеты, позволили территориальным громадам более эффективно планировать свои финансовые ресурсы и снизить зависимость от решений центральных органов власти. Территориальные громады заранее знали, каков будет их примерный объем поступлений и исходя из этого, могли лучше планировать свои расходы:

«Раньше не было четко громадам понятно, сколько у них и когда будет денег. Они были сильно зависимы от межбюджетных трансферов и за ними не были закреплены определенные доходы. После реформы, за ними закрепили, 60% доходов от НДФЛ и это до сих пор их самый большой доход. И, конечно, у них стало больше определенности, они стали лучше планировать финансирование каких-то проектов» (Эксперт №2, представитель академического сообщества).

Это подтверждается также данными других исследователей. Реформа укрепила бюджетную самостоятельность громад. Если раньше Минфин де-факто контролировал планирование местных бюджетов, то после 2015 года органы самоуправления получили полномочия самостоятельно планировать доходы и расходы. Были четко установлены сроки утверждения местных бюджетов независимо от госбюджета, что дало громадам больше финансовой определённости. В Украине начался переход к среднесрочному бюджетному планированию на местном уровне: внедряются многолетние бюджеты и среднесрочная бюджетная стратегия, опробуются методы программно-целевого (результат-ориентированного) бюджета [147, с. 206]. Эти нововведения, по примеру стран ОЭСР, позволяют громадам более эффективно распределять ресурсы и реализовывать долгосрочные инфраструктурные проекты. Таким образом, финансовая децентрализация не только наполнила местные бюджеты, но и модернизировала бюджетный процесс, сделав его более ориентированным на местные приоритеты.

Третьим плюсом реформы в части фискальной децентрализации, эксперты назвали установление прямых межбюджетных отношений между центральным бюджетом и всеми остальными уровнями бюджетов, что позволяет избежать посредничество областного и районного уровня. По словам экспертов, данный механизм позволяет территориальным громадам напрямую получать средства и использовать их на экономическое развитие территорий. Как отмечают другие исследователи, это означало, что местные громады стали финансироваться более прозрачно и предсказуемо, без прежней зависимости от ежегодных решений центральных чиновников о выделении субвенций [147, с. 206].

Наконец четвертым плюсом фискальной децентрализации стало повышение финансовой ответственности и бюджетной прозрачности территориальных громад. Информация про все бюджеты, в том числе бюджеты областей, районов и территориальных громад, появилась в открытом доступе, на специальном портале Open Budget, где можно посмотреть информацию по доходам, расходам, их структуре и направлениям, а также органам, которые ответственны за его исполнение:

«На сегодняшний день, информацию по всем местным бюджетам можно посмотреть на специальном портале. Это было сделано специально, чтобы люди знали куда уходят их налоги. Это повышает как ответственность самого местного самоуправления, так и сознательность самих граждан на местах» (Эксперт №8, представитель Правительства).

В целом эксперты отмечают позитивный эффект: реформа создала более сбалансированную систему публичных финансов и новую вертикаль бюджета, где территориальные громады стали полноценными игроками [147, с. 207].

Административная децентрализация: недостатки. Если говорить о недстатках фискальной децентрализации, то первым серьезным минусом эксперты назвали то, что не был пересмотрен сам принцип собственных доходов. Подчеркивается, что в Украине под собственными доходами понимаются только налоговые поступления в бюджет, тогда как изначально, это должны были быть доходы от предпринимательской деятельности предприятий, которые созданы территориальной громадой. Это, в свою очередь, создает ситуацию, что если территориальным громадам не хватает налоговых поступлений и они дальше зависят от государства с финансовой точки зрения:

«То, что считается собственными доходами местных таких комьюнити или муниципалитетов — это не совсем то, что у нас считается собственными доходами. У нас, собственные доходы — это то, что они получают кусок от налоговых поступлений, а не то, что они должны были бы сами зарабатывать» (Эксперт №2, представитель академического сообщества).

Хотя местные бюджеты выросли, эксперты указывают на сохраняющуюся зависимость значительной части громад от трансфертов центрального правительства. Парадоксально, но усиление финансовой поддержки снизу, призванное по идее укрепить автономность, фактически привело к тому, что доля субвенций и дотаций в доходах местных бюджетов увеличилась. В многих объединённых громадах собственных доходов (местных налогов и сборов) недостаточно, чтобы покрыть переданные полномочия, поэтому они в значительной мере зависят от базовой дотации, образовательной и медицинской субвенций и прочих централизованных поступлений. По данным ОЭСР, межбюджетные трансферты стали основным источником доходов субнациональных правительств Украины, что в известной мере воспроизводит их финансовую зависимость [147, с. 206].

Вторым минусом в части фискальной децентрализации, эксперты называют вопрос, связанный с поступлением НДФЛ. В настоящее время, НДФЛ поступает в территориальные громады по месту регистрации предприятий, а не работников, вследствие чего выигрывают крупные города и страдают мелкие сельские территориальные громады, где значительная часть населения может работать в соседней территориальной громаде. В результате чего, многие территориальные громады имеют сверхдоходы, особенно если на их территории находятся крупные предприятия или военные объекты, несмотря на то что работающие на них граждане могут иметь регистрацию в другой территориальной громаде:

«Одна громада, во Львовской области, там, где находится Яворивский полигон, который в первые дни сильно бомбили. Там зарегистрировано очень много военнослужащих. И там облагается налогом их доход, поэтому это самая богатая громада во Львовской области. Но при этом, она ничего не делает для этого. То есть, ей просто так повезло. А

есть громады, у которых никаких военных объектов и частей нет, поэтому они страдают» (Эксперт №2, представитель академического сообщества).

«У нас есть, например, аэропорт Борисполь. Хоть он и Борисполь, но находится на территории Горской территориальной громады. И соответственно, эта громада может золотом мостить тротуары. Хотя она вообще ничего не сделала для строительства этого аэропорта. И таких случаев очень много» (Эксперт №7, экс-депутат Верховной Рады).

Кроме того, именно в зачислении НДФЛ по месту регистрации предприятия, эксперты видят главную проблему, связанную с экономическим неравенством и диспропорцией бюджетов территориальных громад:

«Даже после выравнивания, соотношения между наиболее богатыми и наиболее бедными — больше, чем три раза. Эти диспропорции как раз и ведут к проблеме неравенства. Есть еще целый ряд «паразитов», вокруг больших городов. Ну например, когда в громаде располагаются какие-то крупные торговые или логистические центры. И они платят в бюджет этой громады налоги. Но паразитируют на городе, откуда люди приезжают работать. Если бы НДФЛ зачислялся по месту проживания человека, то в этом случае, даже до выравнивания, диспропорции были бы небольшими» (Эксперт №7, экс-депутат Верховной Рады).

Третьим минусом фискальной децентрализации, эксперты называют то, что несмотря на упрощение бюджетного администрирования, перераспределение части налогов в пользу местных бюджетов, а также создания инструментов открытого бюджета, Украина по-прежнему остается коррумпированной страной (в том числе по данным Transparency International), где отсутствуют хорошие институты надзора за расходованием средств местных бюджетов. Передача огромных сумм на уровень громад без должного опыта управления ими создала потенциальную питательную среду для коррупции или нецелевого расходования на местах. Если раньше коррупционные риски концентрировались на центральном уровне (при распределении субвенций), то теперь они спустились на уровень громад. В отдельных случаях появлялись скандалы вокруг тендеров или освоения бюджетов ОТГ, когда местные чиновники распоряжались новыми ресурсами своих интересах. Антикоррупционные механизмы и гражданский контроль на местном уровне пока развиты слабее, чем на центральном. Поэтому критики отмечают, что реформа могла привести к децентрализации коррупции — распространению практик непрозрачного управления финансами уже на муниципальном уровне. Особенно это характерно для маленьких территориальных громад, где меньше активности местного сообщества. В частности, упоминался пример нецелевого использования бюджетных средств в Полтавской области:

«Доходит до абсурдных ситуаций. Например, про заказ на покос травы в конце октября месяца. Ну, извините, но тут уже все понятно» (Эксперт №5, представитель академического сообщества).

Другой коррумпированной сферой, связанной с реализацией полномочий местного самоуправления, эксперты назвали сферу строительства. По их мнению, строительный бизнес является одним из наиболее коррумпированных в стране. Поскольку полномочия и финансовые ресурсы в этой области были переданы на уровень территориальных громад, то соответственно, усилилась борьба в том числе криминальных групп за контроль над местными ресурсами:

«Конечно же, иногда были проявления полукриминальной борьбы за контроль над местным ресурсом, который теперь сконцентрирован в местной громаде. Реформа усилила значение городских местных советов, потому что они теперь не только решают вопросы землеотвода, они ещё очень важны в вопросах градостроительства. А в городах, самый крупный, самый динамичный и самый прибыльный бизнес — градостроительный бизнес. Поэтому в Киеве, в Харькове, во всех крупных городах, конечно же, строительный бизнес — он, пожалуй, самый коррумпированный» (Эксперт №9, представитель НКО).

Из этого плавно вытекает четвертый минус. В связи с тем, что территориальные громады, особенно крупные города, получили чрезвычайно большие финансовые ресурсы, это дало им возможность использовать их и в личных политических целях. В частности, через различные схемы, они начали лоббировать свои интересы на уровне парламента, «покупая» лояльность отдельных депутатов. Кроме того, огромные ресурсы позволяют им бесконечно переизбираться на свой пост, повышая расходы на популярные инициативы в предвыборный период:

«Есть, например, целая группа лоббистов интересов города Киева. Киев в структуре местных бюджетов имеет 20%. Это огромные цифры, просто гигантские. Киев даже может конкурировать с государством. Очевидно, что с такими ресурсами, можно «купить» три парламента, а не какую-то депутатскую группу. И поэтому, все законопроекты, которые касаются внедрения контроля префектурного типа, они срываются в Раде» (Эксперт №7, экс-депутат Верховной Рады).

Политическая децентрализация: преимущества. Первым преимуществом украинской реформы децентрализации в части политической децентрализации, эксперты называют формирование конкурентной политической среды на местном уровне. Если на местных выборах 2015 года, было довольно мало локальных политических игроков, то в ходе выборов 2020 года сформировались зрелые региональные и местные политические силы, которые отстаивали интересы местного сообщества.

До выборов 2020 года, существовал тренд, когда крупные общенациональные политические партии привлекали в свои ряды местных политиков, продавая «франшизу» на использование партийного бренда, однако на выборах 2020 года, большую роль стали играть региональные и местные политические партии, которые сильно разнообразили партийное поле:

«Появилось политическое пространство, где борются или представляются местные интересы, местные политические партии, не имеющие национального представительства, но имеющие сильное региональное представительство. Динамика изменилась. Когда появляются местные политические организации, формируются новые каналы взаимодействия с обществом» (Эксперт №1, представитель НКО).

Второе преимущество, на который указывают эксперты, это то, что в ходе политической децентрализации, резко вырос статус глав (мэров) территориальных громад. Указывается, что главы территориальных громад стали очень влиятельными политическими фигурами, что в целом меняет политический спектр внутри страны. Наблюдается изменение в политическом поведении многих политических деятелей, которые более не стремятся попасть в Верховную Раду, а вместо этого сконцентрировали свою деятельность на местном уровне, в собственных территориальных громадах, что в свою очередь позитивно сказывается на региональном и локальном развитии:

«Они больше стараются теперь, смотрят как стать мэрами, потому что это более безопасно. Ты в меньшей мере встроен в систему или в партийную организацию на национальном уровне. То есть, условно говоря, зачем тебе становиться десятым человеком в Батькивщине[10], когда ты можешь стать первым со своей маленькой партией в Одессе» (Эксперт №1, представитель НКО).

Кроме того, возрос статус института местного самоуправления как таковой. По словам экспертов, у местных элит появилось больше стимулов защищать и продвигать местные интересы. Кроме того, возросла роль местных советов и его депутатов:

«Усиление самого института местного самоуправления, местной демократии — это несомненно произошло. И местные власти стали себя чувствовать более уверенно, у них появилось больше стимулов и аргументов защищать и продвигать местные интересы. Они более зависят, от своих избирателей. Вот это тоже стало проявляться здесь, привязка мотивов голосования и социальной экономической ситуация в регионе, она стала более явственной. Кроме того, реформа конечно же усилила роль и значение местных советов» (Эксперт №9, представитель НКО).

Третьим преимуществом эксперты назвали то, что у населения появилось больше возможностей для взаимодействия с органами местного самоуправления, а также для гражданского контроля за их деятельностью. Особенно, данная тенденция характерна для крупных городов, таких как Киев, Харьков и Одесса. Отмечается, что политическая децентрализация дала импульс появлению множества неправительственных организаций, а также гражданских активистов, которые осуществляют гражданский контроль за деятельность местных органов власти, а также за расходованием бюджетных средств на местном уровне:

«Появилось большое количество активистов, которые не только были готовы подаваться на официальные государственные должности, как новые люди, но которые инициировали определенные реформы, формировали политические дискуссии и создавали группы» (Эксперт №10, представитель академического сообщества).

Отдельно также отмечается появление множества новых возможностей для участия граждан в местной политике, причем не только посредством выборов, но еще и посредством гражданских слушаний, петиций, бюджетов гражданского участия, консультаций с общественностью, а также посредством общественных советов, которые были созданы при множестве органов местной власти:

«Активизировалось общество. Демократическое участие, вовлечение граждан, новые выборы, гражданские слушания петиции, бюджеты участия и т.д. То есть, появилось огромное количество новые возможностей и способов влияния. Огромное количество» (Эксперт №4, экс-депутат городского совета).

Четвертым преимуществом реформы в части политической децентрализации, эксперты назвали возросший интерес местного сообщества к работе органов местного самоуправления. По мнению экспертов, во многих регионах население стало демонстрировать более высокий уровень политической активности, выражающийся в общественном контроле за государственными закупками, участии в митингах и акциях протеста, направленных против непопулярных решений местных органов власти.

[10] Примечание: Батькивщина — украинская политическая партия, созданная и возглавляемая бывшим премьер-министром Украины Юлией Тимошенко

Эксперты отмечают, что высокий интерес граждан к политическим процессам на местном уровне, был не всегда и рос постепенно, после начала реформы децентрализации:

«Не было так всегда. Даже знаете, не на следующий день или месяц после проведения реформы. Как только вырос уровень грамотности населения по вопросам децентрализации, как только появились осознанные депутаты, которые говорят про то, что, если вы хотите чего-то достигнуть, поднимайте вопросы на местах. Когда люди поняли, что у них есть сила, юридическая сила, то эти вопросы начали активно подниматься» (Эксперт №5, представитель академического сообщества).

Пятым неочевидным преимуществом реформы стало обновление местных политических элит в органах местного самоуправления. Реформа децентрализации привела к появлению так называемых «новых лиц», которые стали активно участвовать в местном политическом процессе, избираться на должности глав территориальных громад и депутатов местных советов, а местное население, в свою очередь, было готово за них голосовать:

«Было много новостей, в том числе на государственных телеканалах, когда в каком-то селе мэром избрали двадцатилетнего парня, бывшего активиста. Также был случай, когда мэром становилась выпускница швейцарского университета, экономистка, которая вернулась в свой регион. То есть — появились новые лица. И это важно не само по себе, что «о, круто, появились новые лица», а то, что появились люди, которые знают, что делать и как делать. Это не только новые лица, а новые компетенции, новые подходы и доверие со стороны избирателей. То есть — другое восприятие легитимности» (Эксперт №10, представитель академического сообщества).

Это также послужило росту запроса на квалифицированные кадры в органах местного самоуправления, поскольку новые полномочия и управленческие подходы стали требовать подготовленных специалистов, способных справиться с этими задачами:

«Возник запрос на местном уровне на компетентных специалистов. Потому что, нужны специалисты по бюджетному планированию. Раньше это все было централизованно, в местных государственных администрациях, а теперь появилась потребность в большем числе людей, которые разбираются в вопросах городского планирования, бюджетных вопросах, вопросах ЖКХ. Затем, что тоже очень важно, возможность получения финансирования от различных международных фондов, связанных с реформой децентрализации. А это значит надо учиться, как составить заявку, как работать с этими деньгами, отчитываться. Это тоже культура управленческая, что немаловажно. Кроме того, реформа децентрализации, она также была тесно связана с изучением зарубежного опыта, как это происходило в соседней Польше, иногда это страны Западной Европы. Например, Франция, потому что французскую модель отчасти копировали у нас, а этот опыт активно изучали и люди, которые изучали этот опыт, носители этого опыта, они тоже стали активными фигурами. То есть, вот стала формироваться некоторая, я бы сказал, инфраструктура компетентных специалистов, которые занимаются местными проблемами. Вот я считаю, это одно из положительных последствий реформы децентрализации. То есть, запрос на компетентных специалистов, чтобы их стало больше, на новую управленческую культуру, на новые управленческие практики именно на местном уровне, которые бы соответствовали и рыночным условиям, условиям рыночной экономики, ну и я бы сказал, современному менеджменту, в том числе и зарубежному» (Эксперт №9, представитель НКО).

Впрочем, эксперты отмечают, что данный тренд характерен не для всех территориальных громад, а преимущественно для громад среднего размера, с населением 50 — 100 тысяч человек, которые являются «золотым фондом»

местного самоуправления Украины. В крупных городах и сельской местности ситуация как правило иная:

«Касаемо среднего плана громад, там обновление идет более-менее интенсивно. В сельской местности обновления нет, потому что там просто некому эти должности занимать. А в средних громадах — это такой золотой фонд Украины, где довольно активный гражданский сектор и здоровая политическая конкуренция. И у них ресурсы не зашкаливают. То есть, они есть, но их не настолько много, чтобы сформировать «контрольный пакет». Поэтому, в этих громадах, где-то на 50% произошло обновление элит» (Эксперт №7, экс-депутат Верховной рады).

Политическая децентрализация: недостатки. Первым и самым главным минусом в части политической децентрализации, эксперты назвали усиление региональных и местных неформальных кланов и «местных баронов» вследствие реформы децентрализации, феномен, известный в англоязычной литературе как «elite capture» или элитный захват. Мы уже описывали данный феномен в подразделе 1.2 как один из главных возможных минусов и рисков децентрализации. Эксперты подтверждают, что во многих украинских регионах и территориальных громадах данное явление стало реальностью. Более того, данному явлению в условиях Украины даже посвящены отдельные работы. Так, М. Бадер указывает, что «украинская политика на региональном и местном уровнях характеризуется неопатримониализмом, коррупцией и доминированием локальных олигархов». В частности, автор указывает, что «в Украине множество территориальных громад, которые можно назвать «феодальными владениями», поскольку они управляются локальными кланами, без какой-либо оппозиции подотчетности [148, с. 268]. Местные предприниматели и олигархи часто осуществляют контроль над локальной политикой, избираясь главой территориальной громады, либо же поддерживая своих протеже. Члены советов территориальных громад, часто являются «карманными депутатами» [148, с. 269]. А. Койдель указывает, что «в Украине, развитие патрональной демократии сделало возможным относительную автономию элит в больших городах от национальных патрональных структур. Еще до реформы децентрализации 2015 года, которая расширила полномочия местного самоуправления, политическая и фискальная автономия областных центров сделала возможной локальные модели координации элит» [149, с. 365].

Эксперты отмечают, что кланово-корпоративная структура управления украинским обществом прогрессировала в течение всего периода независимости, начиная с президентства Леонида Кучмы. Апогеем кланово-олигархического управления, эксперты называют период президентства Виктора Януковича, который фактически пытался выстроить однопирамидальную вертикаль власти по российскому образцу [10, с. 622]. Однако, парадоксальным образом, олигархический плюрализм и конкуренция кланово-олигархических групп обеспечили сохранение в Украине возможностей демократического развития. Таким образом, эксперты фактически подтверждают существование в Украине режима «патрональной демократии» [10, с. 621], который характеризуется высокой степенью патронализма и неформальных патрон-клиентских отношений, однако в отличии патрональной автократии,

характеризуется конкуренцией патрональных сетей и не позволяет одной из них установить монополию на политическую, экономическую и общинную сферы.

Эксперты подчеркивают, что процесс «олигархиации» в Украине предполагал создание системы отраслевого, а затем и территориального влияния олигархов. Таким образом, олигархические группы изначально устанавливали контроль над теми или иными отраслями экономики, позволяющих им зарабатывать большие капиталы, а затем распространять свои влияние и контроль на определенные территории. Причем, территориальный раздел сфер влияния во многом стал результатом олигархического «консенсуса»:

«Сначала олигархи захватывали те отрасли и сферы, где легче всего получалась административная рента и выкачивание ресурсов. А потом, соответственно начал формироваться процесс такого условного олигархического "консенсуса" по разделу влияния на территориях» (Эксперт №4, экс-депутат городского совета).

Подобная ситуация, по словам экспертов, привела к тому, что тот или иной регион Украины стал ассоциироваться с фамилией определенного олигарха. В определенных регионах, олигархи стали экономическими монополистами, создавая большую часть рабочих мест для жителей данных регионов. Кроме того, они существенно влияли на политические процессы на местном уровне, кадровую политику государственных органов, а также выбор депутатов и глав территориальных громад. Сложилась такая ситуация, что многие регионы начали ассоциироваться с именами крупных олигархов и рассматривались как их «вотчина»:

«Грубо говоря, были ассоциации, что например Донбасс — это Ахметов, Черновицкая и Тернопольская области — это Фирташ, Закарпатье — Балога. И так далее» (Эксперт №4, экс-депутат городского совета).

Экспертами отмечается, что когда олигархи «национального уровня» начали устанавливать контроль над определенными регионами, региональная и местная элита (политическая, управленческая, экономическая и бизнес) встала перед выбором: либо присоединиться к национальным кланово-олигархическим группам, либо же попытаться сформировать свои кланы. Многим представителям региональных и местных элит, особенно в крупных городах, областных центрах, удалось реализовать данную практику. Особенно приводились в пример клан Геннадия Труханова в Одессе и клан Геннадия Кернеса в Харькове. Оба они долгое время являлись мэрами данных городов, а в 2019 году даже пытались организовать «партию мэров» для участия в парламентских выборах [151]. Также приводился пример Виктора Балоги и его семьи, которым удалось установить существенный контроль над Закарпатской областью и, в частности некоторыми городами, такими как Мукачево. Сам Виктор Балога занимал должности мэра Мукачево и Председателя Закарпатской областной государственной администрации, а его сын также занимал должность мэра Мукачево. Кроме того, созданная Балогой политическая партия[11] имеет представительство как в Закарпатском областном совете, а так и в советах ряда территориальных громад. Кроме того, представители парии (большинство из которых — родные братья и родственники Виктора Балоги) неоднократно

[11] Примечание: Партия «Команда Андрея Балоги», ранее называлась «Единый центр».

избирались депутатами Верховной Рады по мажоритарным округам в Закарпатской области.

В отдельных случаях, под представителей региональных и местных элит даже изменялось административно-территориальное деление. Так, в ходе реформы по укрупнению районов в Украине 2020 года, Сокирянский, Кельменецкий, Хотинский и часть Новоднестровского района Черновицкой области были объединены в Днестровский район. Во многом, по словам экспертов, это было сделано под клан Василия Козака[12].

Отдельные региональные и местные кланы, в определенные периоды времени, сумели распространить свое влияние и на национальный уровень. В первые годы независимости Украины, наибольшим влиянием обладал днепропетровский клан, известный еще с советских времен, выходцем из которого был второй Президент Леонид Кучма. К началу 2010-х годов, существенно усилился донецкий клан, представителем которого был четвертый Президент Украины Виктор Янукович:

«Днепропетровский клан, он стал одним из наиболее заметных даже в масштабах СССР, не говоря уже об Украине. Когда появилась независимая Украина, он уже был влиятельный. Донецкий клан очень быстро подтянулся. Были также попытки Львовского клана, но у них ничего не вышло» (Эксперт №5, экс-представитель городской администрации).

Подчеркивается, что реформа децентрализация усилила скорее не региональные, а именно местные, локальные элиты. По словам экспертов, последние местные выборы 2020 года продемонстрировали, что действующие мэры во многих городах Украины пользуются большой популярностью. Кроме того, отмечается, что местные власти усилились настолько, что могут оппонировать центральной власти и даже продавливать свои интересы на центральном уровне. В качестве примера, приводили инициативу Президента Владимира Зеленского по дальнейшему продолжению реформы децентрализации, которое предполагало разделение регионального управления на уровне областей и районов. Планировалось, что местные государственные администрации сохранятся на уровне областей и районов, тогда как соответствующие советы получат право создавать собственные исполнительные комитеты. Однако эта инициатива встретила сопротивление со стороны глав территориальных громад, которые опасались усиления регионального и субрегионального уровней самоуправления. В частности, против выступила Ассоциация городов Украины, подчеркнувшая, что подобные изменения могут ослабить позиции громад и нарушить баланс в системе местного управления [151]. В качестве аргументов, они приводили тезисы, что законопроект Президента предусматривает «сужение статуса органов местного самоуправления, содержит признаки централизации власти и чрезмерно расширяет контрольные полномочия государства в лице префектов и Президента». Законопроект Президента уже был внесен в Верховную Раду,

[12] Примечание: Козак Василий Василиевич — политик, предприниматель, глава Сокирянской городской громады

однако Зеленский отозвал его, решив прислушаться к мнению глав территориальных громад.

«Президент Зеленский предложил перейти к еще большей децентрализации, внести поправки в Конституцию для того, чтобы создать разделение между региональным и местным самоуправлением. Чтобы главы областных администраций были как бы отдельно, а областные советы имели бы свои исполнительные комитеты, отдельные. И кто был против? Скажем так, дважды, на момент конца декабря 2019 года и начала января 2020 года, местное самоуправление выступило форвардом тех, кто был против. Почему? Потому что они не хотели усиления областного уровня. Они сами только что усилились и не хотели снова оказаться в ситуации, когда они были бы подчинены региональному самоуправлению на уровне области» (Эксперт №3, представитель академического сообщества).

В интервью отмечались факты, что главы территориальных громад вступали в открытое противостояние с центральной властью. В частности, приводился пример, когда во время Пандемии COVID-19, главы некоторых территориальных громад пытались саботировать или вовсе не соблюдать карантинные ограничения, установленные центральной властью, поскольку они негативно отражались на доходах территориальных громад:

«Создали такую коалицию во время пандемии. И как мне сейчас помнится, мэры организованно саботировали вот эти карантинные ограничения. Например, Труханов в Одессе, он в какой-то момент сказал, что нам это все надоело, мы вот это, это и это разрешаем, что в то время было запрещено государством. Его примеру последовало еще несколько мэров. Так что, вот был такой момент во время пандемии, некой оппозиции мэров государству» (Эксперт №2, представитель академического сообщества).

Это также подтверждается анализом, сделанным К. Скоркиным, где указывается, что пандемия коронавируса окончательно превратила копившиеся противоречия между центром и регионами в открытое противостояние. Уже при введении первых карантинных ограничений, Зеленский столкнулся с неподчинением и саботажем со стороны влиятельных региональных политиков [152].

Если говорить о типах территориальных громад, в которых усилилась власть местных элит после проведения реформы децентрализации, то в интервью отмечается, что усиление местных элит произошло прежде всего в крупных городах, а также в тех территориальных громадах, где есть запасы природных ресурсов. У данных типов территориальных громад больше средств, чем у остальных, что позволяет местным элитам использовать их в своих интересах, чего лишены, например, главы малых территориальных громад. Отмечается, что большой объем ресурсов, с одной стороны, позволяет местным элитам организовывать коррупционные схемы, а с другой стороны, все же предоставлять местному населению определенный набор услуг, что в свою очередь увеличивает их популярность среди населения.

М. Бадер выделяет следующие примеры территориальных громад, в которых произошел «элитный захват». В частности, собственники аграрных предприятий в Хрестовской территориальной громаде, Херсонской области, контролируют 15 из 22 членов совета громады. Кроме того, упоминались также братья Богдан и Ярослав Дубневичи, депутаты Верховной рады от Львовской области, которых называют «неформальными главами» Пустомытовского

района[13] Львовской области [148, с. 271]. А. Койдель приводит пример мэра Львова А. Садового. Она указывает, что консолидация его патрональной сети произошла в период в 2010-2013 годы и изначально складывалась как противовес попыткам Президента В. Януковича осуществлять контроль над Львовской областью через областную государственную администрацию. Садовой мобилизовал управленцев и активистов, чтобы противостоять авторитарным тенденциям находящейся у власти Партии регионов, однако одновременно развил собственную сеть лояльных управленцев и политиков [149, с. 371].

Некоторые эксперты указывают на то, что когда глава территориальной громады занимает эту должность в течение нескольких каденций, то его политические соратники настолько глубоко проникают и интегрируются в процесс управления местной властью, что они могут сохранять влияние даже не занимая формальную должность. В частности, приводился пример бывшего мэра города Полтава Александра Мамая, который был отстранен от должности городским советом [142]. Отмечалось, что несмотря на потерю должности, связанные с ним люди продолжали контролировать некоторые управленческие структуры и депутатский корпус не мог с этим ничего сделать:

«Это также был своего рода «узурпатор», который действительно, с процессами децентрализации начал усиливаться и стал превышать свои полномочия. Даже дошло до того, что своих личных домработниц использовал, фиктивно устраивал на работу в местный совет и зарплата им платилась из местного бюджета. Сейчас его нет, но есть его «наследие». То есть, есть люди, которые выполняют его работу. Они настолько глубоко интегрировались в процесс управления местной властью, что уже очень трудно их оттуда «вычищать» (Эксперт №5, представитель академического сообщества).

Вторым недостатком реформы, эксперты назвали фрагментацию партийной системы на местном уровне. С усилением значимости и роли органов местного самоуправления вследствие реформы децентрализации, местные элиты стали более заинтересованы в контроле на местном уровне. Соответственно, многие из них стали создавать региональные и местные политические партии, которые одновременно перетягивали на себя электорат общенациональных партий, ослабляя партийную систему. В качестве примеров, эксперты называли партию «Предложение», созданную мэрами крупных городов: Днепра, Николаева и Житомира [154]. Фрагментация партийного поля Украины привела к тому, что в настоящее время, в Украине зарегистрировано более трехсот политический партий, большинство из которых неактивны или же выступают «юридическими оболочками» для тех или иных политиков:

«В абсолютном большинстве случаев, даже в крупных городах, руководители местных общин создавали свои партии, у нас зарегистрировано в Украине больше трёхсот партий, было даже почти четыреста, сейчас чуть меньше. Почему так много? Большая часть этих партий, они проявляет себя во время местных выборов. Это такие «аватарки», такие юридические оболочки, которые используют именно для местных выборов. И вот произошла такая фрагментация партийной системы Украины. Не прямая, но очень заметная фрагментация. На местных выборах доминируют местные партии» (Эксперт №9, представитель НКО).

[13] Примечание: ныне упразднен

Однако в целом, эксперты не считают данную фрагментацию критическим минусом. Более, они подчеркивают и позитивное следствие данного явление, которое выражается в «смягчении» идеологического противостояния в Украине, поскольку местные политические партии были сконцентрированы преимущественно на локальных проблемах и задачах, таких как ЖКХ, благоустройство и локальная экономика, тогда как вопросы идеологии, национальной идентичности и политики уходили на второй план:

«Это некритично, более того, это такой гибкий элемент, который иногда даже отвечал интересам центральной власти. Ну например, если бы у нас в русскоязычных регионах, доминировала в местных советах ОПЗЖ, рисков сепаратизма было бы гораздо больше. А доминировали партии местных элит, которые вели себя очень прагматично, договаривались с центральной властью, не конфликтовали, были весьма конструктивны. И они были в большей степени зациклены на местных вопросах, это такие были коммунальные партии, не идеологические, а партии местных интересов. Иногда да, были конечно конфликты, потому что конкурирующие кланы. С другой стороны, эти местные партии снижали степень и масштабы идеологического противостояния, в том числе, и компенсировали риски идеологических оппозиционных настроений в русскоязычных регионах. Вот такой парадокс» (Эксперт №9, представитель НКО).

Третьим недостатком реформы, который также связан с политическими партиями, эксперты называют «партизацию» политического поля на местном уровне. Так, некоторыми экспертами негативно оценивается ликвидация смешанной или мажоритарной системы формирования советов на местном уровне. Как уже отмечалось ранее, в настоящее время, выборы местных советов в большинстве территориальных громад проходят исключительно по пропорциональной системе, что по словам экспертов, лишает большую часть граждан, которые не принадлежат к политическим партиям, пассивного избирательного права и вынуждает местных политиков примыкать к той или иной политической партии. Эксперты подчеркивают, что совокупно, политические партии представляют в Украине интересы всего 3% граждан. Также отмечается, что местные выборы 2020 года не привели к существенному обновлению депутатского корпуса:

«В лучшем случае, если статистически брать, политические партии в Украине представляли суммарно 3% избирателей. Я имею в виду по своему составу. Но они собой закрыли фактически весь избирательный процесс, за исключением права самовыдвижения на уровне сельской и поселковой громады, а также территориальных громад с населением ниже 90 тысяч человек. Депутатский корпус в громадах с населением 90 тысяч и выше, а также районных и областных советов — полностью под контролем партий как политического института. От этапа выдвижения кандидата, создания избирательной комиссии, признания результатов выборов, до этапа, в том числе, отзыва депутатов. Это самое слабое место в этой реформе» (Эксперт №4, экс-депутат городского совета).

Однако, в предыдущих разделах мы отмечали, что внедренная в крупных территориальных громадах пропорциональная избирательная система в настоящее время имеет открытые списки, что позволяет избирателям голосовать не только за политическую партию, но и за конкретного кандидата в списке партии.

Четвертым недостатком реформы называется внедренный на уровне маленьких сел институт старост, который также оценивается экспертами негативно. Они отмечают, что сам институт является недемократичным,

поскольку старост назначают местные советы. Они не избираются на выборах местным сообществом. Соответственно, старосты могут не представлять интересы жителей конкретного населенного пункта. Однако, эксперты подчеркивают, что данный институт во многом был создан для того, чтобы сохранить рабочие места для бывших руководителей упраздненных сельских советов.

Пятым недостатком реформы, эксперты назвали вопрос сокращения численности государственного и муниципального аппарата, поскольку это была одна из целей реформы и оптимизации количества территориальных единиц как на местном, так и на районном уровнях. По словам экспертов, децентрализация не привела к существенному сокращению численности чиновников. Они подчеркивают, что несмотря на сокращение количества территориальных громад более чем в 10 раз, тем не менее, численность аппарата органов местного самоуправления фактически не изменилась, а кое-где даже увеличилась. Они указывают, что если до реформы, средняя численность аппарата в мелких территориальных громадах составляла 2-3 человека, а в крупных территориальных громадах — 12-15 человек, то в настоящее время, численность аппарата составляет 25-30 человек. Подчеркивается, что перед началом реформы, были надежды, что с ростом доходов территориальных громад и параллельным сокращением численности аппарата, вырастут ресурсы территориальных громад для реализации социально-экономических, культурно-образовательных и прочих значимых проектов. Однако, во многих территориальных громадах, приоритетным направлением все же оказалось обеспечение аппарата:

«Я не видел в открытом доступе данных о численности аппарата, это закрытая информация. Но я регулярно общаюсь с главами разных территориальных громад сельского и поселкового уровней. И было так: 3-4 громады, по 2-3 человека в каждой. Ну 12-15, если громада крупная. После реформы 25-30. То есть, численность даже выросла» (Эксперт №4, экс-депутат городского совета).

На сокращение численности служащих не повлияло даже сокращение и укрупнение районов. По словам экспертов, численность аппарата типичной районной государственной администрации, составляло порядка 80-90 работников. И после укрупнения районов, существенного увеличения численности госаппарата на районном уровне не произошло: численность госаппарата на уровне районов сократилась примерно на 30-40%. Но несмотря на это, фактически численность аппарата на уровне всей страны не изменилась, поскольку во многих регионах произошло перетекание кадров с районного уровня на уровень территориальных громад. Изначально, идея реформы заключалась в том, чтобы районный уровень либо вовсе должен был быть ликвидирован, либо же его функции, роль и полномочия должны были быть существенно сокращены, что фактически и произошло по итогам реформы. Эксперты отмечают, что многие госслужащие, занятые на районном уровне, вовремя осознали собственные перспективы и начали переходить на работу в новосозданные органы власти территориальных громад. Особенно, это стало актуальным в связи с тем, что территориальные громады получили значительные

финансовые ресурсы и налоговые поступления, которые стали поступать напрямую в их бюджеты, что серьезным образом отразилось на их финансово-экономическом потенциале.

Шестым недостатком реформы в части политической децентрализации, эксперты назвали то, что она не привела к повышению качества управленческих кадров. Несмотря на то, что запрос на квалифицированные кадры в органах местного самоуправления значительно вырос, эксперты отмечают, что их качество во многих территориальных громадах по-прежнему остается невысоким. Подчеркивается, что даже местные выборы 2020 года не привели к серьезному обновлению депутатских корпусов на местах, особенно в крупных городах и сельской местности. Кроме того, указывается, что большинство депутатов, как правило, не подготовлены к выполнению своих функций, а система подготовки депутатского корпуса де-факто отсутствует. Профессионализация депутатского корпуса, по словам экспертов, происходит, медленно и лишь частично.

Тем не менее, в Украине существуют различные центры подготовки и переподготовки кадров, центры повышения квалификации. Так, отмечается, что до 2019 года, в Украине работала Академия государственного управления, которая осуществляла подготовку кадров для категорий 1 и 3, в соответствии со старым законом «О государственной службе» [155], и для категории "А" в соответствии с новым законом [156]. Однако, по словам экспертов, было принято «волюнтаристское» решение о ее ликвидации, а также о ликвидации ее структурных подразделений (институтов) во Львове, Одессе, Днепре и Харькове. Также отмечалось, что Академия муниципального управления имела программы подготовки и переподготовки кадров. Подобные программы есть также в каждом национальном высшем учебном заведении существуют программы «Государственная служба» и «Местное самоуправление», однако последняя во многих университетах оказалась неконкурентоспособной, в результате чего, ее пришлось закрыть. Многие университеты имеют договоренности с местными органами власти (местные советы, исполнительные комитеты), куда студенты вышеуказанных программ отправляются на стажировку, с возможным последующим трудоустройством.

Таким образом, проанализировав преимущества и недостатки реформы через призму трех основных направлений децентрализации, мы можем представить результат в количественном виде, через процентное соотношение кодированных сегментов по трем направлениям. В таблице 9 представлена статистика кодированных сегментах о преимуществах и недостатках реформы по трем направлениям, рассчитанная через программу MAXQDA24.

Таблица 9 — Статистика кодированных сегментов по преимуществам и недостаткам реформы

Направление децентрализации	**Преимущества**	**Недостатки**
Административная децентрализация	44,74%	55,26%

Продолжение таблицы 9

Фискальная децентрализация	61,19%	38,81%
Политическая децентрализация	59,54%	40,46%

Подводя итог проведённого обзора и анализа основных преимуществ и недостатков административной, фискальной и политической децентрализации в Украине, можно констатировать, что реформа местного самоуправления представляет собой сложный и неоднозначный процесс, включающий в себя как положительные изменения, так и ряд недостатков и рисков. Для более системного понимания и визуализации всех выявленных аспектов реформы, нами был проведён SWOT-анализ. Данный анализ был составлен на основе информации, полученной в ходе экспертных интервью, а также с учётом всех преимуществ и недостатков, выявленных в данном подразделе исследования. Таким образом, SWOT-анализ позволит представить обобщённую картину текущей ситуации, более чётко обозначить сильные и слабые стороны реформы, а также определить потенциальные возможности и угрозы для её дальнейшей реализации и развития местного самоуправления в Украине. Подробный SWOT-анализом представлен в таблице 10.

Таблица 10 — SWOT-анализ реформы местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине

Сильные стороны	**Слабые стороны**
— местные бюджеты увеличились в несколько раз; — территориальные громады были наделены новыми полномочиями в сфере предоставления государственных услуг населению; — качество предоставляемых государственных услуг заметно повысилось; — система административно-территориального устройства Украины прошла значительную оптимизацию; — территориальные громады получили возможность сотрудничать как между собой, так и с органами самоуправления других стран; — существенно возрос статус глав территориальных громад; — территориальные громады сыграли большую роль в обеспечении обороны в ходе российского вторжения; население получило дополнительные возможности для участия в политическом процессе на местном уровне;	— децентрализация на уровне областей и районов не была проведена; — областные и районные советы так и не получили полномочия, бюджетные средства и собственные исполнительные органы; — областные и районные государственные администрации так и не были ликвидированы, институт префектов не был внедрен; — сокращение количества территориальных громад и районов не привело к реальному снижению численности государственного аппарата; — последние местные выборы 2020 года не привели к существенному обновлению депутатского корпуса на местном уровне; — качество кадров на местном уровне до сих пор остается на низком уровне, у государства отсутствует отлаженная система по подготовке и переподготовке кадров; — в ряде территориальных громад, децентрализация привела к усилению

Продолжение таблицы 10

— принцип добровольного объединения территориальных громад позволил им объединяться с учетом собственных интересов; — повысилось качество социальной инфраструктуры во многих территориальных громадах; — на локальном уровне начало развиваться гражданское общество, появились активисты и местные политики.	представителей региональных и местных элит, в том числе связанных с местными преступными группировками; — децентрализация предоставила больше возможностей для коррупции на местном уровне в отдельных территориальных громадах; — институт старост, назначаемых местными советами, является недемократичным; — в ряде территориальных громад, увеличилась дальность пути до социальных объектов.
Возможности	**Риски**
— сотрудничество территориальных громад с местным самоуправлением в других государствах дает возможность привлечь его к восстановлению страны после окончания войны; — появление новых политиков на местном уровне сможет ускорить развитие территориальных громад.	— усиление глав территориальных громад может создать ситуацию, при котором влияние центральной власти на ситуацию в регионах существенным образом ослабнет; — главы территориальных громад могут саботировать некоторые решения центральных властей; — отсутствие самоуправления на областном и районном уровнях, может привести к их деградации; — в условиях войны, могут начаться реверсивные, рецентрализационные процессы.

Таким образом, проведенный нами анализ реформы децентрализации в Украине через призму административной, фискальной и политической составляющих показал, что реформа принесла значительные позитивные изменения в систему субнационального управления. Основными преимуществами стали увеличение местных бюджетов и повышение их финансовой самостоятельности, улучшение качества и доступности государственных услуг для граждан, а также усиление политической конкуренции и повышение роли местного самоуправления в политической системе страны. Эти факторы существенно повысили эффективность управления на региональном и местном уровнях и создали условия для дальнейшего социально-экономического развития территориальных громад.

В то же время, реформа выявила целый ряд нерешенных проблем и недостатков. Основными из них остаются незавершённость институциональных изменений и отсутствие полноценной децентрализации исполнительной власти на областном и районном уровнях, а также недостаточно высокий уровень профессионализма местных кадров. Кроме того, негативными следствиями реформы стали усиление локальных элит и коррупционные риски в отдельных территориальных громадах, которые могут препятствовать их долгосрочному устойчивому развитию и снижать доверие к органам местного самоуправления.

Подводя итог, можно констатировать, что хотя украинская реформа децентрализации в целом оценивается положительно и является одной из наиболее успешных в постсоветском пространстве, она требует дальнейшего совершенствования и устранения выявленных недостатков. Представленный SWOT-анализ наглядно демонстрирует, какие направления нуждаются в приоритетном внимании и корректировке государственной политики, чтобы обеспечить устойчивость и эффективность системы местного самоуправления Украины в долгосрочной перспективе.

3.2 Влияние децентрализации государственной власти на демократизацию политической системы на региональном и местном уровнях в Украине

Одной из главных задач нашего исследования было выяснение того, как децентрализация влияет на процессы демократизации. Децентрализация считается одним из ключевых факторов, способствующих демократизации, так как она позволяет перенести значительную часть политических решений ближе к гражданам и их непосредственным интересам. Теоретически предполагается, что передача полномочий местным органам власти стимулирует политическое участие граждан, повышает прозрачность и подотчетность местных политиков, и в конечном счете укрепляет демократические институты на локальном уровне. В украинском контексте реформа децентрализации была запущена в 2014 году и рассматривалась властями и международными партнерами как инструмент для преодоления политического кризиса, снижения коррупции и усиления гражданского контроля над органами власти. Однако влияние этой реформы на степень демократизации остается предметом научных дискуссий, что обусловлено как противоречивостью результатов самой реформы, так и неоднородностью политических и социальных условий в разных регионах Украины.

В современной научной литературе, посвященной Украине, ряд исследователей подчеркивают позитивные эффекты децентрализации, отмечая рост активности гражданского общества, усиление конкуренции на местных выборах и улучшение качества управления за счет большего вовлечения граждан. При этом другие авторы, напротив, указывают на сохраняющиеся риски усиления местных элит и возможного закрепления недемократических практик на локальном уровне, особенно в тех регионах, где сохраняется значительное влияние олигархических групп.

Эмпирические исследования влияния децентрализации на демократизацию местного уровня в Украине, как правило, фокусируются на отдельных кейсах или регионах и редко охватывают долгосрочные тенденции. В частности, анализ местных выборов и политического участия в отдельных громадах демонстрирует противоречивость итогов реформы.

Данный подраздел построен следующим образом: в первой части мы проводим обзор существующей литературы, в которой рассматривается связь между процессом децентрализации и демократизацией политической системы на местном уровне в Украине. Анализ научных источников и эмпирических

исследований других авторов позволяет нам выявить ключевые подходы, основные достижения и спорные моменты, а также обозначить существующие пробелы в изучении темы. Затем, на основе полученных из литературного обзора выводов, во второй части подраздела мы переходим к собственному эмпирическому исследованию. Для этого мы используем индекс демократии Тату Ванханена, посредством которого оцениваем динамику изменения уровня демократизации на примере четырех украинских областей (Харьковской, Херсонской, Львовской и Черниговской) по итогам местных выборов 2010, 2015 и 2020 годов. Такой подход позволяет не только сопоставить наши выводы с результатами предыдущих исследований, но и предложить новое понимание взаимосвязи децентрализации и демократизации в региональном контексте Украины.

Переходя к работам авторов, изучающих влияние украинскую реформу, следует отметить, что среди их работ встречаются как позитивные, так и негативные характеристики о влиянии данной реформы на процесс демократизации. Так, А. Умланд и В. Романова рассматривая реформу децентрализации Украины, отмечают, что добровольное объединение территориальных громад, как составная часть данной реформы, способствовало развитию местной демократии. В частности, они подчеркивают, что реформа способствовала вовлечению граждан в процессы принятия политических решений и их реализации на местном уровне. Кроме того, реформа дала возможность органам местного самоуправления лучше предоставлять социальные услуги, а также способствовать местному развитию [157, с. 103].

А. Аасланд и А. Лыска указывают на прогрессивную динамику в положительном восприятии реформы среди населения Украины. Как отмечают исследователи, с 2014 по 2017 год, среди городского населения Украины, наблюдался прогресс как в восприятии гражданами отзывчивости местных властей, так и в росте политического участия граждан на местном уровне. При этом, авторы подчеркивают, что несмотря на позитивную динамику в вышеуказанных аспектах, а также в том, что касается поддержки реформы децентрализации, большинство граждан относится к местным органам власти скорее негативно, чем позитивно [148, с. 307].

О. Олейникова отмечает, что реформа децентрализации в Украине служит эффективным механизмом модернизации и демократизации, особенно через усиление участия местных общин в принятии решений. Автор подчеркивает, что передача полномочий органам местного самоуправления повысила политическую инклюзивность и прозрачность управления [148, с. 311].

В свою очередь, М. Бадер, рассматривая реформу децентрализации, отмечает, что в украинских СМИ, с момента начала реформы децентрализации, появилось множество сообщений о ее позитивных результатах, которые в основном касались вопросов увеличения местных бюджетов, а также увеличения финансовой самостоятельности территориальных громад. Несмотря на то, что это действительно важные достижения, реформа, как отмечает автор, имела также и ряд недостатков. Так, например, необходимые для полноценной реализации реформы поправки в конституцию Украины так и не были приняты.

Формирование объединенных территориальных громад во многих регионах шло медленнее, чем ожидалось, а также имели место конфликты между жителями территориальных громад и местными властями. Отдельно, автор подчеркивает тот факт, что реформа предоставила много возможностей для захвата власти на местах представителями региональных элит. В романтическом представлении, как отмечает автор, «формирование объединенных территориальных громад, когда граждане собираются вместе для принятия решений, в ходе совещательного процесса, в действительности происходило под влиянием региональных элит». В большинстве случаев, это были действующие главы существовавших на тот момент муниципалитетов, которые действовали либо автономно, либо в тандеме с другими влиятельными игроками, такими как местные бизнесмены или политики на более высоких уровнях власти. Вместо обновления кадрового состава местных органов власти в Украине, формирование объединенных территориальных громад привело к закреплению тех, кто уже занимал властные позиции на местном уровне. Старые-новые главы громад, со временем выстроили патронально-клиентский тип управления на своих территориях и практически не сталкиваются с оппозицией. Это проявляется в отсутствии конкуренции на выборах глав объединенных территориальных громад, а также в отсутствии политического плюрализма среди членов местных советов [148, с. 278].

Стоит отметить, что оценки влияния реформы децентрализации на демократизацию политической системы Украины существенно различаются среди исследователей. Часть авторов указывает на позитивные эффекты, подчеркивая, что децентрализация способствует повышению прозрачности и подотчетности местных органов власти, а также активизации гражданского участия в политических процессах на локальном уровне. Особое внимание уделяется механизму добровольного объединения территориальных громад, который рассматривается как важный инструмент укрепления местной демократии. Вместе с тем, другая группа исследователей акцентирует внимание на рисках и негативных последствиях реформы, отмечая, что в отдельных регионах Украины местные элиты использовали расширенные полномочия для консолидации и укрепления собственной власти. Таким образом, большинство научных работ концентрируется либо на преимуществах, либо на недостатках децентрализации для демократического развития, однако практически отсутствуют исследования, в которых бы системно и количественно измерялся уровень демократии в регионах Украины с применением признанных в научной литературе индексов или методик, особенно в период проведения реформы децентрализации.

В этой связи, мы считаем необходимым провести собственное измерение уровня демократии украинских регионов и отследить динамику его изменения. Однако здесь, возникает проблема выбора наиболее адекватных и оптимальных методов измерения. Существует достаточно много методов измерения состояния демократии. П. Бернхаген подразделял методы измерения демократии на градационные и дихотомические. К градационным он относит те методы, которые позволяют не просто отнести тот или иной политический режим к

демократиям или автократиям, а которые позволяют, при помощи определенных индикаторов, различить те или иные политические режимы по степени их демократичности или же авторитарности. Таким образом, градационные методы дают возможность не просто понять, каким является политический режим, но и позволяют сравнить исследуемые политические режимы друг с другом по степени их демократичности [55, с. 70]. По мнению Бернхагена, к градационным методам измерения демократии относятся Индекс Кеннета Боллена [158], Индекс Тату Ванханена [25], Индекс Freedom House [159], Индекс Polity IV [160] и прочие. К дихотомическим Бернхаген относит те методы, которые однозначно относят тот или иной политический режим либо к демократии, либо к автократии, исключая какие-либо промежуточные варианты, а также прочие аспекты. Сторонники дихотомического подхода, как например Дж. Сартори [148, с. 73] утверждают, что политические режимы следует делить только на демократические и недемократические, исключая любые промежуточные категории точно так же, как о человеке можно говорить, что либо жив, либо мертв.

Признавая преимущества и недостатки двух подходов, на наш взгляд, градационный подход к измерению демократии является единственно приемлемым для исследуемого нами объекта. Поскольку наша задача состоит в том, чтобы показать, насколько децентрализация повлияла на развитие локальной демократии в Украине в период с 2010 по 2020 годы, в нашем исследовании необходимо обратить внимание именно на те индикаторы, которые позволяют оценить данный аспект в сравнительной перспективе. Такую возможность нам дает лишь градационный подход, применяя который мы можем выразить степень развития демократии в виде определенных числовых значений. Кроме того, дихотомический подход, который относит политические режимы либо к демократиям, либо к автократиям, на наш взгляд не совсем уместен при исследовании локальной демократии, поскольку, исследуя разные регионы и определяя степень их демократичности, в рамках одного государства с единой политико-правовой системой, нельзя отнести одни регионы к демократиям, а другие к автократиям. Конечно, есть исключения, как например в работе Николая Петрова и Алексея Титкова [162], которые проводили похожее исследование в отношении российских регионов. Петров и Титков пришли к выводам, что некоторые регионы России можно отнести к автократиям, а некоторые к демократиям. Но фундаментальное отличие России от Украины состоит в том, что 1) Украина является унитарным государством, а ее регионы и органы местного самоуправления, в соответствии с законодательством, имеют одинаковые полномочия и ресурсы; Россия, в свою очередь, является федеративным государством, чьи субъекты различаются как по уровню полномочий, так и по уровню «автономности» по отношению к центральной власти; 2) в России существуют национальные республики — автономные образования, во многих из которых большинство населения принадлежат к этническим меньшинствам, со своей культурой и традициями (в том числе политическими традициями); Украина же, напротив, преимущественно этнически однородное государство и практически во всех ее регионах, за

исключением Крыма и Севастополя, большинством населения являются этнические украинцы. Кроме того, Петров и Титков в своем исследовании также применяли методы, которые относятся к градационному подходу.

Опираясь на градационный подход, необходимо выбрать наиболее подходящие методы, при помощи которых можно получить необходимые данные, в условиях ограниченных ресурсов. Многообразие методов, используемых при градационном подходе в измерении демократии, позволяет применить многие из них для проведения нашего исследования. Однако, как отмечает Бернхаген [55, с. 82], «определив логическую структуру понятия и его ключевые аспекты, исследователи сталкиваются с проблемой, что большую часть данных аспектов очень тяжело измерить, а некоторые из них и вовсе не поддаются непосредственному измерению». С данным утверждением вполне можно согласиться, поскольку очень многие индексы, которые измеряют уровень демократии, выделяют такие аспекты, как например свобода прессы и верховенство права. При этом, свобода прессы и верховенство право — это довольно многоаспектные термины, которые невозможно выразить в числовом значении. Соответственно, в нашем исследовании, при выборе метода измерения демократии, мы намерены исходить из того, чтобы исследуемые нами данные и полученные результаты, должны быть выражены в конкретных числовых показателях.

В этой связи, следует обратить внимание на два главных аспекта демократии, которые выделил Роберт Даль [163, с. 9], а именно «включенность граждан в политический процесс» и «политическая конкуренция». В данную концепцию Даля хорошо вписываются некоторые методы измерения демократии, такие как Индекс Тату Ванханена, непосредственно опирающийся на концепцию Даля. Метод Тату Ванханена подробно описан в его работе *The process of democratization: a comparative study of 147 states, 1980-88* [25]. Индекс демократии Ванханена рассчитывается по разработанной им следующей формуле, которая ранее упоминалась во введении:

$$ID = \frac{x\,y}{100}$$

где x — доля голосов, которую не получила на выборах правящая партии (или коалиция партий);

y — уровень участия граждан в голосовании (явка избирателей).

С этой точки зрения, метод Тату Ванханена позволяет измерить уровень демократии, опираясь на данные электоральной статистики, что делает его достаточно удобным средством измерения. Говоря о преимуществах своего метода, Ванханен делает акцент, что 1) при данном методе используются только два индикатора; 2) оба индикатора базируются на данных электоральной статистики. Кроме того, Ванханен подчеркивал, что его данные более точны, чем экспертные оценки, применяемые в большинстве других индексов, поскольку, по его мнению, они могут быть предвзятыми и ошибочными [25, с. 64]. В этой связи, метод Тату Ванханена кажется нам наиболее приемлемым и рациональным для проведения нашего исследования, поскольку позволяет

произвести все необходимые вычисления, опираясь на официальные результаты местных выборов. Мы осознаем, что метод, предложенный Тату Ванханеном не является идеальным и имеет некоторые объективные недостатки. Некоторые исследователи подвергали метод критике. Например, ранее упомянутые Петров и Титков [162], утверждают, что данный метод не вполне логичен для посткоммунистических стран и регионов, поскольку 1) занижает в сравнении с экспертными оценками показатели «наиболее демократичных» регионов; 2) дает более благоприятные оценки небольшим регионам, с традиционно более конкурентной политической средой; 3) дает неизбежные отклонения в случае, если включенные в расчет выборы оказались по каким-либо причинам нетипичными для региона. Другой российский исследователь Владимир Нечаев, использовавший метод Тату Ванханена для измерения уровня демократичности российских регионов, признавая такие преимущества метода, как доступность данных и простота расчета, утверждал, что данный метод следует использовать с оговорками, в частности потому, что высокие значения индекса получили те регионы, которые большинством исследователей относятся к авторитарным [162]. Тем не менее, данный метод, на наш взгляд, может быть применен в нашем исследовании, поскольку является удобным не только благодаря ранее упомянутым преимуществам, но и потому, что в условиях продолжающей войны в Украине, применить методы экспертных оценок становится весьма затруднительным по объективным причинам.

Поскольку нами поставлена цель изучить развитие локальной демократии в условиях децентрализации, нами был выбран временной отрезок с 2010 по 2020 годы. Местные выборы 2010 года проходили в момент, когда реформа децентрализации еще не стартовала. Местные выборы 2015 года проходили через год, после начала реформы. Местные выборы 2020 года проходили в момент, когда активная фаза данной реформы уже была завершена. Соответственно, указанный временной промежуток, на наш взгляд, является оптимальным для проведения исследования.

Чтобы объяснить логику наших дальнейших действий, необходимо более детально разъяснить некоторые моменты. Один из индикаторов, используемых в методе Тату Ванханена, как уже было упомянуто ранее, является доля голосов, не полученных правящей партией (или коалицией партий) на выборах. В этой связи, может возникнуть вопрос о том, какую партию следует считать правящей в контексте выборов в региональные и местные представительные органы. На наш взгляд, правящей стоит считать партию (или партии), которая контролирует центральную власть во всей стране (то есть, партия или партии, обладающие большинством в общенациональном парламенте). В местных выборах в Украине принимают участие как региональные партии (те, которые осуществляют свою деятельность в рамках одного региона), так и крупные общенациональные партии. От того, какая партия или партии находятся у власти в регионе, на наш взгляд, напрямую зависит то, насколько местная власть будет зависимой или независимой от центральной власти. В этой связи, на момент проведения местных выборов в 2010 году, правящими партиями мы будем считать Партию Регионов и Коммунистическую партию Украины, которые на тот момент

входили в правящую коалицию. На момент проведения местных выборов в 2015 году, правящими партиями мы будем считать партии Блок Петра Порошенко «Солидарность», Батькивщина и Самопомощь (еще одна партия, Народный Фронт, состоявшая в правящей коалиции в 2015 году, не принимала участие в местных выборах 2015 года). На момент проведения местных выборов в 2020 году, правящей партией мы будем считать партию Слуга народа.

Данные, которые мы используем для проведения расчетов по формуле Тату Ванханена, взяты нами из официальных результатов местных выборов 2010, 2015 и 2020 годов. Однако, в ходе поиска этих данных, мы столкнулись с проблемой их отсутствия на официальных интернет-ресурсах государственных органов Украины. На сайте Центральной избирательной комиссии, данные представлены не в полном объеме (к примеру, по местным выборам 2015 году, есть данные по явке, но отсутствуют данные по процентам, полученным той или иной партией в ходе голосования). Официальное письмо, которое было отправлено нами на электронную почту Центральной избирательной комиссии Украины, осталось без ответа. В этой связи, для получения необходимой информации, нам пришлось использовать материалы, публикуемые в средствах массовой информации Украины, в том числе региональных [164][165][166][167][168][169][170][171][172].

Отсутствие необходимой информации в той мере, в которой она необходима для проведения исследования по каждому региону Украины, вынудило нас ограничить число регионов, в отношении которых мы проводим исследование. Кроме того, исследовать абсолютно все регионы Украины невозможно и по объективным причинам. Так, Автономная Республика Крым и город Севастополь с 2014 года аннексированы Россией, соответственно местные выборы в 2015 и 2020 году там не проводились в соответствии с украинским законодательством. В Донецкой и Луганской областях, из-за вооруженного конфликта, местные выборы проводились только на уровне муниципалитетов, исключая областной уровень. Таким образом, мы решили остановить свой выбор на четырех регионах Украины: Львовской области, Харьковской области, Черниговской области и Херсонской области. На наш взгляд, тенденции, которые присущи данным регионам, можно экстраполировать и на другие регионы Украины. При выборе регионов для исследования, мы руководствовались следующими принципами:

— принцип географического расположения. Данный принцип использовался нами при отборе регионов с точки зрения их местонахождения. Было решено взять по одному региону с востока (Харьковская область), запада (Львовская область), севера (Черниговская область) и юга (Херсонская область);

— принцип политических предпочтений населения регионов. Данный принцип базируется на политических предпочтениях населения разных регионов Украины. Начиная с Президентских выборов 2004 года, украинские регионы разделяются на «северо-запад», население которого предпочитает голосовать за условно проевропейские партии и кандидатов, и «юго-восток», население которого предпочитает голосовать за условно пророссийские партии и кандидатов. В этой связи, два выбранных нами региона (Львовская и

Черниговская области) относятся к «северо-западу», а еще два (Харьковская и Херсонская области) к «юго-востоку»;

— принцип численности населения. Среди четырех исследуемых нами регионов, два региона (Львовская и Харьковская области) являются достаточно крупными по численности населения (свыше 2,5 миллионов человек), а другие два региона (Черниговская и Херсонская области) — достаточно малонаселенными (около 1 миллиона человек). Этот же принцип распространяется также и на административные центры данных областей: Львов и Харьков являются крупными мегаполисами, население которых в среднем приближается к 1 миллиону человек, а Чернигов и Херсон являются малыми городами, население которых чуть больше 200 тысяч человек.

Что касается непосредственно объекта нашего исследования, то нами были исследованы выборы в областные представительные органы, а также представительные органы областных центров. Таким образом, результаты исследования отображают уровень демократии не только на уровне регионов, но и на уровне их административных центров.

Проведенный нами расчет по формуле Тату Ванханена показал довольно интересные результаты. Проанализировав результаты выборов областные советы Львовской, Харьковской, Херсонской и Черниговской областей и произведя необходимые расчеты, было установлено, что уровень локальной демократии в некоторых регионах существенно изменялся, в зависимости от электорального цикла и нахождения у власти той или иной партии (коалиции партий). Результаты расчетов показаны в таблице 11. Для более удобного отображения результатов, мы не будем приводить здесь детальные вычисления, а также данные по явке и результатам местных выборов.

Таблица 11 — Индекс демократии областей Украины за 2010-2020 годы

Регион	**2010**	**2015**	**2020**
Харьковская область	22,02	32,05	27,74
Херсонская область	24,35	22,62	27,43
Львовская область	49,80	30,82	39,66
Черниговская область	36,80	32,85	36,43
Примечание: составлено автором			

Как видно из таблицы 11, индексы демократии исследуемых нами украинских регионов, за исключением Львовской области, оставались достаточно стабильными и не имели серьезных скачков. Аномально высокий индекс Львовской области в 2010 году, обусловлен тем, что большинство ее населения практически никогда не голосовало за условно пророссийские партии и кандидатов во всех электоральных циклах. В 2010 году, у власти в Украине находилась Партия регионов с младшим коалиционным партнером Коммунистической партией Украины. Обе партии имели репутации условно пророссийских и поэтому не пользовались популярностью у избирателей некоторых западных регионов Украины. На выборах во Львовский областной

совет, Партия регионов набрала 6,56% голосов избирателей [164, с. 99], заняв 4-е место. Коммунистическая партия Украины и вовсе не выставляла своих кандидатов во Львовский областной совет. Кроме того, на местных выборах 2010 года, во Львовской области была самая высокая явка избирателей, среди исследуемых нами регионов, которая составила 53,3% от общего числа избирателей, тогда как в Харьковской и Херсонской областях, она составила менее 50%, а в Черниговской области 50,5%. Таким образом, в 2010 году, индекс демократии Львовской области, является скорее исключением, а не правилом и был обусловлен политической спецификой региона. Показатели остальных регионов, при этом, на наш взгляд соответствуют реальной ситуации. В 2010 году, самый низкий показатель индекса локальной демократии имеет Харьковская область. Херсонская область имеет чуть более высокий показатель индекса, но при этом ниже, чем в Черниговской области.

Местные выборы 2015 года прошли через год, после начала реформы децентрализации. Кроме того, перед данными выборами были внесены поправки в законодательство о местных выборах, которые упразднили смешанную систему формирования региональных и местных представительных органов. Таким образом, выборы 2015 года проходили по пропорциональной системе с открытыми списками. Соответственно, в ходе данных выборов, существенно выросла роль политических партий, особенно, так называемых «региональных партий». Как видно из таблицы, в 2015 году, показатели индекса демократии практически всех исследуемых нами регионов стали более менее равны друг другу. Исключение составляет лишь Херсонская область, чей показатель гораздо ниже, в сравнении с другими исследуемыми регионами. Кроме того, в Херсонской области показатель Индекса демократии незначительно снизился, в сравнении с 2010 годом. Во многом, это связано с достаточно низкой явкой населения области на выборы, которая составила 37,41% от общего числа избирателей в области и была самой низкой среди исследуемых нами регионов (так, во Львовской области, явка составила 56,31%, в Харьковской области — 44,43%, в Черниговской области — 48,76%). Кроме того, явка избирателей в Херсонской области снизилась в сравнении с 2010 годом, когда она составила 42,7%. Впрочем, и в 2010 году, явка в этом регионе также была самой низкой среди всех исследуемых нами регионов. Однако, в целом, диспропорция в «демократичности» регионов по результатам выборов 2015 года, стала сокращаться. Так, аномально высокий показатель Львовской области пришел в норму и составил 30,82, что ниже, чем в Харьковской и Черниговкой областях. Показатель Черниговской области несколько снизился, в сравнении с 2010 годом, однако это сокращение не существенно. А вот показатель Харьковской области напротив вырос достаточно серьезно, более чем на 10. В целом, мы предполагаем, что показатель индекса демократии около 30 был характерен и для других регионов, за небольшим исключением.

По результатам местных выборов 2020 года, сложилась другая интересная картина. Характерной её особенностью стало существенное снижение явки избирателей во всех исследуемых нами регионах. Так, в Харьковской области она составила 32,33% (44,43% в 2015 году), в Херсонской области 32,39%

(37,41% в 2015 году), во Львовской области 43,82% (56,31% в 2015 году), в Черниговской области 41,64% (48,76% в 2015 году). Однако, несмотря на это, показатели индекса демократии большинства исследуемых нами регионов, за исключением Харьковской области, повысились. Так, в Херсонской области он составил 27,43, во Львовской области 39,66, в Черниговской области 36,43. В Харьковской области напротив произошло снижение показателя индекса. И хотя индекс 2020 года в регионе все же выше, чем показатель 2010 года (до начала реформы децентрализации), тем не менее, в сравнении с 2015 годом, он довольно заметно снизился. Еще одна особенность выборов 2020 года состоит в том, что в регионах, которые относятся к условному «северо-западу» показатели индекса демократии довольно серьезно выросли, в то время как в регионах, которые относятся к условному «юго-востоку», они либо снижаются (как в Харьковской области), либо увеличиваются, но не существенно (как в Херсонской области). Показатель индекса демократии в Херсонской области хоть и повысился в 2020 году, тем не менее, он все же существенно ниже, чем в регионах «северо-запада» и составляет менее 30. Динамика изменения показателей индекса демократии областей Украины представлена на рисунке 9.

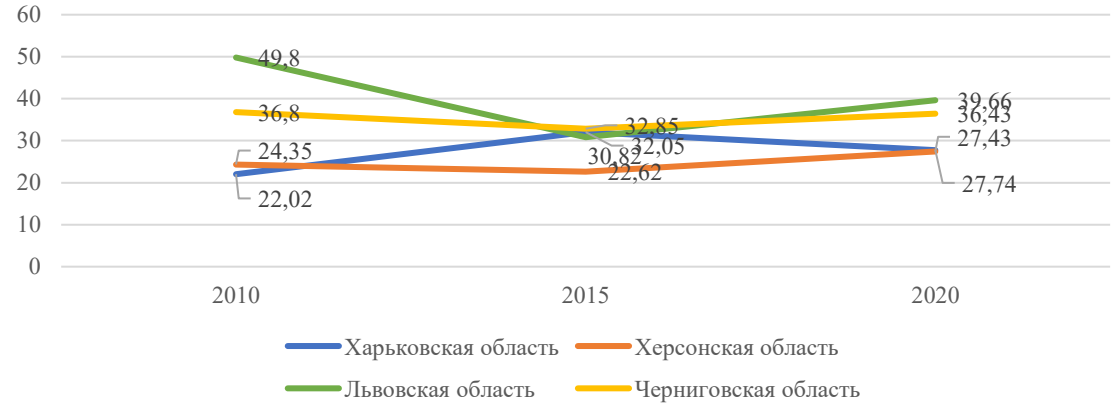


Рисунок 9 — Динамика изменения показателей индекса демократии областей Украины за 2010-2020 годы

Что касается выборов в местные представительные органы административных центров данных регионов, то показатели индекса демократии в них примерно соответствуют показателям индекса демократии на уровне регионов. Данная информация представлена в таблице 12.

Таблица 12 — Индекс демократии административных центров областей Украины за 2010-2020 годы

Город	**2010**	**2015**	**2020**
Харьков	23,26	35,48	28,55
Херсон	22,69	20,89	25,00
Чернигов	29,97	25,87	33,60
Львов	45,80	24,51	37,26

Одной из главных особенностей, которую можно наблюдать из данных показателей, является то, что индекс демократии на уровне главных городов

регионов ниже, чем в среднем по региону. Исключением является лишь Харьков, где индекс демократии административного центра выше, чем в среднем по области. Причем, данная особенность характерна для Харькова в течение всех трех электоральных циклов. Однако остальные административные центры имеют более низкие значения, в сравнении с показателями области, причем за весь исследуемый нами период. Более низкие показатели индекса в главных городах во многом связаны с более низкой явкой в административных центрах, чем в среднем по области. Эта тенденция характерна для всех административных центров региона. В 2010 году, данная разница наиболее ярко проявилась в городе Чернигов. Если показатель индекса демократии Черниговской области в 2010 году составлял 36,80, то индекс демократии Чернигова составил 29,97. При этом явка избирателей в среднем по Черниговской области в 2010 году составила 50,50%, в то время как явка в самом Чернигове составила лишь 39,60%. Во Львове, так же, как и во Львовской области, наблюдается аномально высокий показатель, однако он также ниже, чем в среднем по региону.

В 2015 году, произошло снижение показателей индекса демократии во всех областных центрах, за исключением Харькова, где данный показатель существенно вырос. Показатель Львова также пришел в норму в 2015 году, и даже стал ниже, чем в Харькове и Чернигове. В целом, снижение показателей в 2015 году также связано с падением явки избирателей, в сравнении с 2010 годом. Явка существенно выросла в Харькове, что и связано с увеличением показателя индекса в 2015 году. В Чернигове явка также немного выросла, однако показатель индекса, несмотря на это, снизился.

В 2020 году, практически во всех областных центрах Украины, которые мы исследуем, показатели индекса, наоборот повысились. Во то же время, в показатели Харькова снизились. При этом, следует отметить, что явка на местные выборы в 2020 года стала еще ниже, чем в 2015 году (к примеру, в Херсоне она составила рекордно низкие 28,75%). Однако, рост индекса демократии, несмотря на снижающуюся явку, мог быть обусловлен довольно слабым результатом правящей партии Слуга народа, которая не смогла одержать обеду ни в одном из исследуемых нами регионе и областном центре. Динамика изменения показателей индекса демократии административных центров областей представлена на рисунке 10.

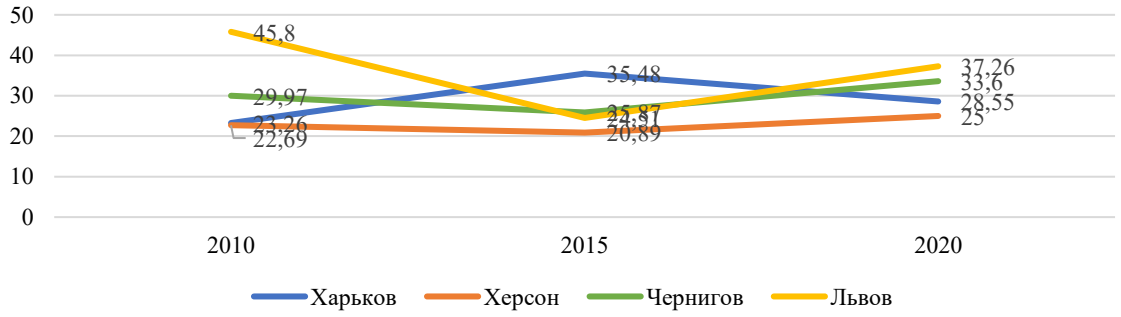


Рисунок 10 — Динамика изменения показателей индекса демократии административных центров областей Украины за 2010-2020 годы

Проведенное нами исследование позволило измерить уровень «демократичности» некоторых украинских регионов. Использование индекса Тату Ванханена дало возможность отобразить данный уровень в конкретных числовых показателях. По результатам настоящего исследования, можно сделать ряд выводов.

Вывод первый. Анализ электоральных данных показал, что в результате реформы децентрализации уровень демократии на региональном уровне в Украине в целом демонстрирует умеренно позитивную динамику, хотя региональные различия остаются заметными. Особенно наглядно это выражено в повышении показателей демократии в регионах условного «северо-запада», таких как Львовская и Черниговская области.

Вывод второй. Анализ электоральных данных свидетельствует о том, что механизм децентрализации оказал дифференцированное воздействие на регионы с разными политическими предпочтениями населения. В регионах, которые традиционно поддерживают проевропейские партии и кандидатов, наблюдается более стабильная позитивная динамика, тогда как регионы «юго-востока» демонстрируют менее однозначные результаты, что может быть связано с особенностями региональных элит и политической культуры.

Вывод третий. Результаты расчета по методу Тату Ванханена позволяют утверждать, что именно электоральная конкуренция и политическое участие граждан являются ключевыми факторами, определяющими степень демократизации в условиях децентрализации. При этом даже снижение общей явки избирателей может компенсироваться высокой конкурентностью выборов и низким уровнем поддержки центральных правящих партий на местах.

Однако, для того чтобы получить более объективную картину, необходимо исследовать эту динамику в дальнейшем. После начала реформы децентрализации, в Украине прошло лишь 2 электоральных цикла на местном уровне, что не позволяет делать далеко идущие прогнозы. На наш взгляд, после проведения следующих местных выборов, которые по плану должны были состояться в 2025 году, необходимо повторно произвести расчеты по данной формуле, чтобы понять, в каком направлении движутся данные регионы. Кроме того, имеет смысл применить также и другие методы измерения демократии, основанные на экспертных оценках, поскольку их результаты могут отличаться от метода, базирующегося на электоральной статистике.

Таким образом, проведённый анализ позволяет констатировать, что децентрализация в Украине обладает существенным, но неоднозначным потенциалом для усиления локальной демократии. Полученные нами данные, несмотря на некоторые ограничения методики, дают возможность комплексно и объективно оценить её последствия для различных регионов страны. Измерение не только выявило существующие региональные различия и специфические проблемы, связанные с реализацией реформы, но и зафиксировало важность таких факторов, как политическая конкуренция и гражданское участие, для успеха децентрализационных процессов. В дальнейшем эти выводы могут быть использованы для разработки более точных рекомендаций по

усовершенствованию механизмов реализации реформы и укреплению демократических институтов на местах.

3.3 Прочие аспекты реформы децентрализации в Украине

Рассматривая реформу децентрализации в Украине, необходимо учитывать не только традиционные аспекты, такие как административная, фискальная и политическая децентрализация, но и те элементы, которые изначально являлись фундаментальными для самой идеи реформирования государственного устройства. Добровольное объединение территориальных громад было ключевым механизмом реформы, определявшим не только новую административно-территориальную структуру страны, но и отражавшим готовность местных сообществ к самостоятельности и самоуправлению. Оценка добровольного объединения важна, так как позволяет понять, в какой степени реформа опиралась на демократические принципы и реальные интересы граждан, и насколько успешным было вовлечение местного населения в процесс принятия решений о будущем своих территорий.

Не менее значимым является анализ изменений административно-территориального устройства Украины, поскольку реформа предполагала не просто механическое укрупнение территорий, а качественную перестройку системы местного самоуправления и управления регионами. Вопрос целесообразности сохранения промежуточного (районного) уровня, его функции и эффективность — важный критерий оценки успешности реформы в долгосрочной перспективе. Изучение данного аспекта дает возможность выявить, насколько эффективными были структурные изменения, и как они повлияли на качество государственного управления и местного самоуправления.

Кроме того, важным аспектом исследования является анализ возможного влияния децентрализации на сепаратистские настроения и деятельность, что особенно актуально в контексте украинского кризиса и внешнего вмешательства. Несмотря на опасения, что усиление местной автономии может спровоцировать рост сепаратистских тенденций, практика показывает, что децентрализация, напротив, способна укрепить единство государства, способствуя интеграции различных территорий и сообществ в единую национальную систему. Поэтому изучение этого аспекта позволяет не только проверить обоснованность таких опасений, но и выявить механизмы, благодаря которым децентрализация может способствовать укреплению территориальной целостности страны.

Наконец, в свете полномасштабного российского вторжения 2022 года важно оценить, как децентрализация повлияла на способность органов местного самоуправления и территориальных громад эффективно реагировать на экстремальные ситуации, такие как война и оккупация. Война стала своего рода проверкой на прочность для всей системы государственного управления, в том числе на местном уровне. Анализируя влияние боевых действий на реализацию реформы, мы можем понять, насколько устойчивыми оказались новые институциональные структуры и насколько они способны продолжать

функционировать и выполнять свои задачи даже в условиях серьезного внешнего и внутреннего давления.

Представленная в данном подразделе оценка прочих аспектов реформы децентрализации в Украине была проведена на основе данных, полученных в ходе экспертных интервью, ранее участвовавшими в анализе преимуществ и недостатков реформы. В процессе интервью были рассмотрены ключевые вопросы, касающиеся изменений административно-территориального устройства, фактора Европейского Союза, а также потенциального влияния децентрализации на сепаратистские настроения и последствия полномасштабного российского вторжения.

Административно-территориальная реформа. Административно-территориальная реформа в Украине стала одной из ключевых составляющих процесса децентрализации, направленного на оптимизацию управления и укрепление институциональной базы местного самоуправления. Основной её целью было создание жизнеспособных и самодостаточных территориальных громад, способных выполнять возложенные на них функции и обеспечивать предоставление публичных услуг. До начала реформы в 2014 году в стране насчитывалось более 11,5 тысяч местных советов, большинство из которых были дотационными и не справлялись с содержанием школ, амбулаторий и административных структур. Сложившаяся система препятствовала рациональному использованию ресурсов и консолидации местных бюджетов, что делало неизбежным укрупнение административных единиц:

«У нас на начало реформы в 2014 году было более 11,5 тысяч местных рад, большинство из которых, кроме городов областного значения — мелкие и дотационные. Они просто не справлялись с тем, чтобы поддерживать школы, амбулатории, оказывать административные услуги» (Эксперт №3, представитель академического сообщества).

Первые шаги реформы включали создание методологической базы. Как отмечают эксперты, еще в 2008 году Правительством была разработана методика административно-территориального устройства и проведено моделирование будущей карты территориальных громад. В результате этого моделирования количество сельских и поселковых советов должно было сократиться почти в десять раз — с одиннадцати тысяч до примерно 1370. Эта работа стала, по сути, отправной точкой для всей реформы:

«Была разработана методология административно-территориального устройства, проведено моделирование во всех областях. Из 11 тысяч сельских и поселковых громад по результатам моделирования получалось 1370. Сейчас их 1470, без Крыма» (Эксперт №7, экс-депутат Верховной Рады).

Ключевым принципом объединения стала добровольность, которая позволила местным сообществам самостоятельно принимать решения об объединении с соседними территориальными единицами. Механизм добровольного объединения предусматривал консультации между местными советами и предоставление финансовых стимулов — субвенций, доступа к грантам и государственным программам. Для институционализации данного процесса, как уже отмечалось ранее, был принят отдельный закон [4]. Этот этап рассматривался как демократически оправданный и направленный на повышение доверия к реформе:

«Принцип добровольности абсолютно оправдан. Громады объединялись между собой, им дали возможность выразить свои интересы, использовались разные стимулы — финансовые, субвенционные, доступ к грантам» (Эксперт №4, экс-депутат городского совета).

Однако добровольность на практике имела предел. Уже к 2019 году процесс добровольного объединения выработал свой потенциал: многие громады не желали вступать в объединения, опасаясь потери автономии или политического влияния. В некоторых случаях крупные громады отказывались принимать к себе мелкие соседние общины, считая их «балластом». Это обусловило переход ко второму — административному этапу реформы, когда объединения стали осуществляться в принудительном порядке.

«Сначала громады объединялись добровольно и достаточно «полюбовно», но в 2019—2020 годах их начали объединять принудительно. Были протесты, особенно во время пандемии, когда люди не хотели объединяться с соседними громадами, но их всё равно объединили» (Эксперт №2, представитель академического сообщества).

Многие эксперты отмечали, что именно на границе добровольного и административного этапов возникли основные конфликты. Сопротивление шло не только «снизу» — от жителей и активистов, — но и «сверху»: со стороны сельских и поселковых голов, привыкших распоряжаться ресурсами самостоятельно. Как подчеркивал один из экспертов, противодействие исходило и от городов, не заинтересованных в присоединении сельских территорий, что создавало центробежные тенденции в процессе реформирования:

«На этом этапе всё выглядело уже не так демократично: решала власть, прежде всего областные администрации. Сопротивление было не столько со стороны громад, сколько со стороны бывших руководителей сельских советов. Города тоже сопротивлялись, не хотели присоединять к себе сёла» (Эксперт №4, экс-депутат городского совета).

Несмотря на наличие конфликтов, эксперты в целом оценивали результаты реформы как положительные. Уже к 2020 году в Украине было сформировано около 1470 территориальных громад, большинство из которых обладали устойчивой налоговой базой и возможностями для самостоятельного развития. По оценкам респондентов, объединённые громады показали большую устойчивость к кризисным ситуациям, включая период войны, что подтверждало правильность заложенной концепции:

«Те громады, которые объединились добровольно и имели опыт работы в децентрализованной системе, лучше адаптировались к вызовам войны, чем те, которых объединяли насильно» (Эксперт №2, представитель академического сообщества).

Реформа имела не только институциональное, но и социально-психологическое измерение. Как отмечали эксперты, эмпирические данные не подтверждают опасений относительно исчезновения локальной идентичности. Основным фактором тревоги было не стремление «сохранить идентичность», а страх оказаться на периферии, потерять ресурсы и внимание государства:

«Нюанс утраты собственной идентичности не подтвердился. А вот страх остаться на периферии, не получать ресурсы — был очень распространён» (Эксперт №3, представитель академического сообщества).

С точки зрения организационного дизайна, административно-территориальная реформа рассматривалась как неотъемлемый элемент построения новой системы публичного управления. Она позволила укрепить

местный уровень власти, но одновременно обнажила проблемы субрегионального звена — районов. Именно районный уровень стал наиболее проблемным в проведении реформы. Если объединение громад стало видимым символом децентрализации, то реорганизация районного звена имела более технократический характер и сопровождалась меньшей общественной вовлечённостью. Большинство экспертов оценивали этот шаг как «косметический», но при этом необходимый для логического упрощения системы и сокращения числа управленческих уровней.

«Сокращение районов я воспринимаю как косметическое изменение, просто чтобы структура была логичной и не было столько мелких районов. Наверняка были и "делёжки" власти, но в целом всё прошло в бюрократическом режиме, без протестов» (Эксперт №2, представитель академического сообщества).

Изначально была идея полностью отказаться от районов, создав двухуровневую модель: области и громады. Некоторые эксперты поддерживали данный вариант, отмечая, что трехуровневое административно-территориальное устройство является чрезмерно громоздким даже для таких больших стран как Украина:

«Трёхуровневая модель местного правительства была бессмысленна даже для таких больших стран, как Украина. Необходимо было максимально оптимизировать управление под европейские стандарты, поэтому районы нужно было ликвидировать» (Эксперт №1, представитель НКО).

Однако на практике оказалось, что при высокой численности громад прямое управление со стороны областей невозможно. Поэтому было принято компромиссное решение — сохранить районный уровень, но радикально сократить количество районов и перераспределить их функции.

«Была достаточно радикальная идея ликвидировать районы и перейти к двухуровневой системе — область и громады. Но оказалось, что областным властям сложно напрямую координировать деятельность сотен громад, поэтому решили, что районный уровень нужно сохранить, но реформировать» (Эксперт №4, экс-депутат городского совета).

В результате укрупнения количество районов сократилось с 370 до 136. Однако, как отмечали участники реформы, методология их формирования была проработана хуже, чем в случае с громадами. Концепция районного уровня во многом строилась на идее «госпитальных округов» — зон, обеспечивающих предоставление базовых социальных и медицинских услуг. Но с изменением системы здравоохранения в 2017 году этот подход утратил актуальность, и реформаторам пришлось пересматривать концептуальные основания уже в ходе реализации.

«По громадам была хорошо проработана философия, а по районам — слабо. Мы рассчитывали, что субрегиональный уровень будет совпадать с госпитальными округами, но после реформы медицины это пришлось менять "на ходу", без чёткой теории» (Эксперт №7, экс-депутат Верховной Рады).

Несмотря на то, что укрупнение районов формально было завершено, процесс оказался во многом незавершённым институционально. Закон «Об административно-территориальном устройстве», который должен был закрепить новую систему, до сих пор не принят. В отсутствие нормативного регулирования реформаторы ориентировались на постановления правительства и решения

Верховной Рады, что придавало процессу характер «постоянного временного состояния»:

«Фактически самого закона об административно-территориальном устройстве нет. Всё утвердили постановлением Верховной Рады. Это как если бы "Бог создал землю и сказал: так и будет" — примерно так всё и было сделано» (Эксперт №7, экс-депутат Верховной Рады).

По мнению экспертов, одной из главных проблем стало отсутствие самоуправления на субрегиональном уровне. После реформы, районы фактически утратили большинство полномочий и финансов, несмотря на то что после укрупнения прошли выборы в новые районные советы, а также были сохранены районные администрации. В результате этот уровень стал промежуточным звеном между громадами и областями, не обладая ни политической, ни экономической самостоятельностью.

«Районы остались, но фактически дисфункциональны, потому что лишены финансирования» (Эксперт №6, представитель НКО).

Проблема была и в чрезмерном количестве новых районов. По расчётам специалистов, оптимальным было бы оставить около 100, но политические соображения привели к сохранению 136. В некоторых случаях районы делились искусственно, чтобы сохранить два административных центра, что ослабляло их экономическую и управленческую базу.

«У нас сделали слишком много районов: вместо 100 сделали 136. Там, где делили один район на два, оба оказались слабыми. Это следствие политических компромиссов» (Эксперт №7, экс-депутат Верховной Рады).

Некоторые эксперты полагают, что рано или поздно районы скорее всего будут ликвидированы. По их словам, де-факто районный уровень уже не существует, так как созданные на районном уровне органы власти не в состоянии выполнять свои функции:

«Я не вижу смысла в сохранении районов. Единства в этом вопросе пока нет. Но я думаю, что скорее всего, районы уйдут в прошлое. Вопрос только в том, когда это случится» (Эксперт №9, представитель НКО).

Другие же эксперты настаивают на том, что районный уровень должен сохраниться, однако там не должно быть органов местного самоуправления, то есть районных советов и их исполнительных комитетов. Вместо них, как отмечается, следует создать префектуры, назначаемые центральным правительством, задачей которых будет надзор за законностью:

«Когда 26 регионов, 1470 громад, действительно можно подумать, что район не нужен. Ну, самоуправление на уровне района действительно не нужно. Но с точки зрения государственной власти, самым сильным уровнем должен быть именно район. Вот как центр координации территориальных органов исполнительной власти — район как раз то, что нужно. И именно на районном уровне должен осуществляться административный надзор за законностью действия органов местного самоуправления. То есть, административно-территориальное устройство должно быть таким: два уровня местного самоуправления и два уровня государственной власти. Просто на базовом уровне нет государственного управления, но есть самоуправление, а на субрегиональном уровне нет самоуправление, но есть государство. На областном есть и то, и другое» (Эксперт №7, экс-депутат Верховной Рады).

Таким образом, административно-территориальная реформа в Украине стала важнейшим шагом в перестройке системы публичного управления,

обеспечив институциональную базу для децентрализации. Её ключевыми результатами стали:

1) формирование около 1470 территориальных громад, обладающих собственными бюджетами и полномочиями;

2) радикальное сокращение числа районов и упрощение территориальной структуры государства.

При этом ряд аспектов остаётся незавершённым: не принят закон об административно-территориальном устройстве, не определён окончательный статус районных администраций и районных советов, сохраняется дублирование функций и неустойчивость субрегионального уровня. Тем не менее, по мнению большинства опрошенных экспертов, баланс реформы остаётся положительным. Она позволила укрепить основу украинского местного самоуправления и создала условия для устойчивого развития в долгосрочной перспективе.

Сепаратизм. В отношении рисков сепаратизма, эксперты сходятся во мнении, что децентрализация не имеет никакого отношения к появлению сепаратистских настроений или их усилению. Более того, именно ее отсутствие стало причиной того, что некоторые регионы (в частности Крым) удалось отделить и аннексировать Российской Федерацией, при помощи региональных властей. Эксперты подчеркивают, что если бы реформа была проведена ранее, в 2010 году (как планировалось изначально правительством Юлии Тимошенко), то планы по аннексии Крыма реализовать бы не удалось, так как сильные и финансово состоятельные территориальные громады были бы в этом не заинтересованы. Более того, в 2022 году, во время российского вторжения, именно территориальные громады, в том числе в восточных и южных регионах страны взяли на себя организацию и обеспечение территориальной обороны, что во многом стало возможно именно благодаря проведенной реформе:

«Как раз отсутствие реформы децентрализации привело к тому, что некоторые регионы отошли. Давайте посмотрим на 2022 год. В 2022 году, на защиту своих громад встали как раз мэры. Ну например, организация обороны Николаева. Она легла на плечи городского головы. А ведь россияне были намерены сделать то, что сделали в 2014 году, когда вся местная элита «легла» под Россию, особенно в Крыму. То есть, если бы у нас реформа была сделана тогда, когда планировалась изначально, в 2010 году, то никакого 2014 года бы не было, даже в Крыму. Потому что 50 громад и 7 районов, и громады достаточно сильные, особенно в финансовом плане — это вирус сепаратизма убивает серьезно» (Эксперт №7, экс-депутат Верховной Рады).

Также, некоторые из них отмечают, что децентрализация стала своего рода «украинским ответом» на требования федерализации со стороны России. Подчеркивается, что тот сценарий федерализации, который предлагался Украине со стороны России для урегулирования конфликта, в сущности предполагал создание «ассиметричной федерации», при котором реинтегрируемые субъекты (самопровозглашенные ДНР и ЛНР) получали бы такие же права, что и центральное правительство, в том числе и право блокировать внешнеполитические инициативы центральных властей:

«Этот сценарий федерализации, российский, он не является никакой федерализацией даже. Украина его не могла принять. А это был сценарий того же самого Дмитрия Козака, буквально того же самого Козака, который предлагал Президенту Молдовы Владимиру Воронину полное «решение» Приднестровского конфликта. Ассиметричная федерация, когда

вот этот «аппендикс» по форме, получает такие же права, что и все тело» (Эксперт №4, экс-депутат городского совета).

По их мнению, сепаратистский потенциал в отдельных регионах Украины действительно существовал. Однако он воспринимался населением не как желание отсоединиться от Украины и войти в состав России, а скорее как получить некий «особый статус», автономию внутри Украины:

«Местные не воспринимают понятие «сепаратизм» как присоединиться к России. Зачем им это? Они это воспринимают так, что внутри Украины, но с особыми правами» (Эксперт №7, экс-депутат Верховной Рады).

Некоторые эксперты высказывают мнение, что ряд депутатов местных советов, а также некоторые главы территориальных громад, члены таких политических партий как Партия Регионов, ОПЗЖ (Оппозиционная платформа — За жизнь), Партия Шария были завербованы спецслужбами Российской Федерации и стали проводниками в своих регионах или муниципалитетах российских политических интересов. Однако, реформа децентрализации не была фундаментом данных процессов и даже их катализатором, поскольку все эти тенденции существовали многие годы и начались задолго до начала реформы:

«Некоторые части населения были инфицированы российской пропагандой, российской агентурой, а также деятельностью пророссийских партий, которые были агентами кремлевского влияния, их представителями. Если даже и не прямыми агентами, то агентами влияния точно. Или «полезными идиотами», три категории. И соответственно, это конечно создавало определенный сепаратистский потенциал, но не реформа децентрализации была его фундаментом или катализатором» (Эксперт №4, экс-депутат городского совета).

Эксперты также указывали, что в ряде регионов, главы территориальных громад, которые в мирное время имели репутацию «пророссийских» и даже состояли в партиях и объединениях, имеющих репутацию пророссийских, тем не менее активно сопротивлялись российской оккупации и организовывали работу по тыловому обеспечению в своих населенных пунктах. В частности, приводились примеры мэра Харькова Игоря Терехова, который стал мэром города после смерти бывшего мэра Геннадия Кернеса [173]. Терехов был депутатом Харьковского городского совета от партии Кернеса. Сам Геннадий Кернес также имел репутацию пророссийского политика. Так, в 2014, он вместе со своим соратником Михаилом Добкиным (на тот момент губернатором Харьковской области и предшественником Кернеса на посту мэра Харькова) участвовал в организации Съезда депутатов юго-восточных регионов Украины, который пытался взять на себя управлением юго-восточными регионами Украины в знак протеста против отстранения Виктора Януковича от должности Президента Украины [174]. В данном Съезде приняли участие и российские политики, в том числе члены Совета Федерации, а также губернаторы соседних с Украиной российских регионов. Кроме того, в ходе съезда использовалась пророссийская символика, в том числе георгиевские ленты, флаг России и красные звезды [174]. Также приводился в пример глава военной администрации Кривого Рога Александр Вилкул, сын действующего мэра Кривого Рога Юрия Вилкула. И Юрий, и Александр Вилкулы состояли в Партии регионов, а затем в партии Оппозиционный блок, деятельность которых была запрещена решением

Совета национальной безопасности и обороны Украины от 18 марта 2022 года [175]:

«Наоборот, даже те мэры, которых считали «пророссийскими» или хотя бы не «проукраинскими», Вилкул особенно, в Кривом Роге, Терехов, то они быстро, скажем так, начали предпринимать какие-то действия для того, чтобы не допустить оккупации городов. Особенно Терехов, с Харьковом он делал просто все возможное и невозможное» (Эксперт №2, представитель академического сообщества).

Но приводились также и противоположные примеры, в частности пример мэра Одессы Геннадия Труханова, который, со слов экспертов, первые две недели после начала российского вторжения исчез из публичного пространства. Эксперты высказывали предположение, что таким образом он занял выжидательную позицию, с намерением присоединиться к той стороне, которая начнет одерживать верх. В конечном итоге, российским войскам не удалось дойти до Одессы, и Труханов занял проукраинскую позицию:

«Труханов вначале подождал, потому что у него есть российский паспорт, и все считали, что он работает на обе стороны. И он думал, что Одессу захватят и тогда он будет коллаборантом. Но когда он понял, что этого не произойдет, он резко стал очень «проукраинским» (Эксперт №2, представитель академического сообщества).

Кроме того, подчеркивается, что в результате реформы децентрализации, государство напротив стало более стабильным, а громады стали более организованными, в том числе и перед лицом внешней агрессии и сепаратизма, поскольку получили и новые полномочия, и финансовые ресурсы для организации тылового обеспечения и мобилизации. Также указывалось, что случаев, когда главы территориальных громад переходили на сторону России в ходе полномасштабного вторжения, было немного. Из крупных городов, ни один глава территориальной громады не перешел на сторону России. Немаловажную роль в этом, по словам экспертов, сыграл тот факт, что главы территориальных громад не назначены, а избраны своим населением и имеют с ним постоянную связь. Их легитимность получена на местных выборах, что кардинальным образом меняет их поведение. Они уже не могут действовать самовольно, и вынуждены ориентироваться на предпочтения местного населения:

«Политические лидеры этих образований уже связаны со своим населением. Они не назначены, они связаны с населением, и это их обязанность. Их легитимность полностью сформирована на местном уровне, поэтому это меняет их поведение полностью, то есть они уже не могут исходить из того, что вдруг я вот просто взял и решил сдать Херсон, потому что люди в Херсоне не хотели быть частью России» (Эксперт №1, представитель НКО).

Подавляющее большинство экспертов сходятся во мнении, что именно внешнее вмешательство стало основным катализатором сепаратистских настроений. Подчеркивается, что если бы не вмешательство и подстрекательство со стороны России, никакой проблемы с отделением территорий не было бы:

«Таким образом, если бы не было внешнего вмешательства, в Донецкой и Луганской областях закончилось бы также, как и в Харьковской. В Харькове все очень легко прошло, повязали сепаратистов. Причем, там тоже было внешнее воздействие, но там вовремя среагировали» (Эксперт №7, экс-депутат Верховной Рады).

Война. 24 февраля 2022 года, Российская Федерация начала полномасштабное вторжение в Украину. Начало военных действий существенно

повлияло на все аспекты жизнедеятельности украинского государства и общества, в частности на политический, экономический, социальный, культурный, демографический и управленческий аспекты. По данным Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, к концу декабря 2022 года, Украину покинуло свыше 16 миллионов человек, еще около 8 миллионов стали внутренне перемещенными лицами [176]. Существенный ущерб был нанесен украинской экономике, инфраструктуре, промышленному потенциалу и сельскому хозяйству. По данным Центра Восточных исследований [177], валовый внутренний продукт Украины в первые полгода войны снизился на 45%. Существенный урон был нанесен жилищному фонду страны. По различным данным, в Украине повреждено или разрушено порядка 6% всего жилищного фонда. Нанесен значительный урон историко-архитектурному наследию Украины [178]. Фактически уничтожены такие города как Авдеевка, Мариуполь, Попасная, Северодонецк, Лисичанск, Марьинка, Рубежное, Бахмут, Соледар, Угледар, Волчанск и другие.

Вышеуказанные факторы естественным образом отразились и на состоянии местного самоуправления и его дальнейшего реформирования. Многие органы местного самоуправления прекратили свое существование в связи с российской оккупацией, либо уничтожением населенных пунктов, в которых располагались местные администрации. Были пересмотрены некоторые полномочия органов местного самоуправления. Областные и районные государственные администрации, осуществляющие региональное и субрегиональное государственное управление, были преобразованы в областные и районные военно-гражданские администрации. Были произведены также изменения в бюджетной системе, связанные с перераспределением некоторых видов налогов и сборов. Органы местного самоуправления и территориальные громады приобрели также большую роль, связанную с помощью территориальной обороне и проведением мобилизации, а также тыловым обеспечением.

В этой связи, нам показалось необходимым провести экспертную оценку влияния войны на местное самоуправления в Украине, а также его дальнейшее реформирование. Экспертам были заданы вопросы о том, какое влияние оказало российское вторжение на процесс развития местного самоуправления. Как органы местного самоуправления и территориальные громады справились с возложенными на них функциями по тыловому обеспечению. Как происходит местное самоуправление в территориальных громадах, оказавшихся в зоне боевых действий, в оккупированных и деоккупированных территориальных громадах? Способствовала ли децентрализация упрощению оккупации в тех территориальных громадах, главы которых перешли на сторону России в ходе вторжения? Пострадали ли местные бюджеты от вторжения?

Рассуждая о том, как повлияло российское вторжение на процессы реформирования местного самоуправления и децентрализации, эксперты выразили опасения, что война может затормозить, а то и вовсе повернуть вспять процессы децентрализации, поскольку мобилизация ресурсов на военные

нужды, может привести к тому, что громады могут остаться без собственных финансовых средств, которые возможно будут перераспределены в центр.

Эксперты отмечают, что в условиях войны, в Украине происходят реверсивные, рецентрализационные процессы, что обусловлено необходимостью централизации полномочий и ресурсов для борьбы с внешней агрессией. Война, по их словам, повлияла на развитие местного самоуправления отрицательно, поскольку в ее условиях, органы местного самоуправления потеряли некоторые полномочия, а их ресурсы сократились как вследствие перераспределения некоторых платежей на центральный уровень (в частности, налог на доходы военных частично был перераспределен в пользу центрального бюджета) [179], так и вследствие существенного оттока населения из украинских регионов (именно налог на доходы физических лиц является основным источником пополнения местных бюджетов):

«Экономическая ситуация, особенно с полномасштабным вторжением России, стала чрезвычайно тяжелой. Украина потеряла до трети ВНП, падение промышленного производства, временная оккупация некоторых территорий, массовое бегство за пределы Украины, потеря демографических, экономических, фискальных, профессиональных ресурсов и это очень болезненно, поскольку были семьи, которые с перепугу бежали в таких далеких от фронта городах, как Черновцы, Ивано-Франковск или Львов. И соответствующим образом, это также повлияло крайне негативно» (Эксперт №4, экс-депутат городского совета).

Эксперты указывают, что война также отрицательно повлияла на кадровую политику на местном уровне, поскольку военное положение позволило отменить конкурсный отбор муниципальных служащих, что серьезным образом негативно отразилось на качестве кадрового потенциала органов местного самоуправления.

Также отмечается, что Украина начала реформу местного самоуправления в условиях войны (имеется в виду война на Востоке Украины, которая началась в 2014 году), что серьезным образом повлияло на ее результаты. Подчеркивается, что в реформы присутствовали определенные перекосы в пользу секьюритизации политики и приоритет общенациональных интересов перед региональными и локальными. Указывается, что на первых этапах военной агрессии, шла речь о тотальной мобилизации ресурсов, полномочий и функций в органы исполнительной власти, однако от этой идеи все же отказались.

Процесс мобилизации и организации территориальной обороны, осуществленный территориальными громадами в ходе полномасштабного вторжения, оценивается экспертами противоречиво. Часть экспертов посчитали, что эти процессы были организованы крайне неудачно. По их словам, территориальные громады в первые дни вторжения, были дезорганизованы, а все процессы происходили хаотично. В частности, приводился пример того, как происходила раздача оружия жителям определенных территорий [180]. Отмечается, что у территориальных громад были ограничены возможности по распределению оружия:

«Местные громады имеют определенные полномочия и обязательства, но они не могут их полноценно реализовать, у них ограничены возможности по распределению оружия. Без содействия центральных властей. Поэтому многие в этом вопросе провалились и та

раздача автоматов в Киеве всем подряд — это показывает, насколько плохо все было сработано» (Эксперт №2, представитель академического сообщества).

Другая часть экспертов напротив подчеркивают, что одним из ключевых факторов, который позволил Украине выстоять в условиях войны является стойкость территориальных громад. Отмечается, что территориальные громады взяли на себя большую часть работы по тыловому обеспечению, содействию мобилизации и волонтерской деятельности. Также эксперты указывают, что в целом, большая часть территориальных громад все же справились с мобилизационными планами. Более того, как отмечалось ранее, децентрализация помогает противостоять вторжению. Когда российская армия начала наступление, то она получила сопротивление не только со стороны Вооруженных сил Украины, но и от сил территориальной обороны. Территориальная оборона, несмотря на то что в начале вторжение была на зачаточном уровне, тем не менее быстро набирала силы и очень сильно помогла сдерживать продвижение российских войск.

Также указывается, что война оказала неожиданно позитивный эффект на развитие локальной демократии, поскольку люди объединялись перед лицом российской агрессии и противостояли ей даже в условиях оккупации, выходя на митинги и другие акции протеста. В качестве примера, приводилось ненасильственное сопротивление местного населения в городах Херсонской области, в частности в Херсоне [181], Новой Каховке [182], Геническе [183] и других населенных пунктах:

«Вот Херсонская область, одна из тех, где сопротивление было наибольшим. Они научились объединяться, когда нужно было защищать, они выходили и защищались, уже во время полномасштабного вторжения» (Эксперт №3, представитель академического сообщества).

Кроме того, эксперты указывают, что даже кланово-олигархические группы, в том числе локальные, а также связанные с ними политические силы, также оказывали большое содействие организации защиты своих территориальных громад.

Эксперты отмечают, что управленческий опыт, приобретенный территориальными громадами, помог им более эффективно обеспечивать нужды жителей во время опасности. Особенно это касается тех громад, которые оказались под временной российской оккупацией. Подчеркивается, что те территориальные громады, которые объединились в самом начале реформы, лучше справились как с тыловым обеспечением, так и с обеспечением нужд местного сообщества в условиях войны. Но в то же время, эксперты указывают, что война отрицательно повлияла на кадровую политику на местном уровне, поскольку военное положение позволило отменить конкурсный отбор муниципальных служащих, что серьезным образом негативно отразилось на качестве кадрового потенциала органов местного самоуправления.

Эксперты указывают, что на деоккупированных территориях, реализация местного самоуправления останавливается, поскольку органы местного самоуправления там фактически не функционируют. Как правило, на деоккупированных территориях создаются местные военные администрации для управления данными территориями. По словам экспертов, широко

распространены случаи, когда органы местного самоуправления переставали существовать вследствие того, что главы оккупированных территориальных громад начинали сотрудничать с оккупантами и переходили на их стороны, а после деоккупации бежали с освобожденных территорий:

«Там вообще местное самоуправление не функционирует, потому что много случаев, когда глав местного самоуправления похищали, когда они сами прятались в России, потому что были коллаборантами или прячутся, потому что сейчас занимаются какой-то коллаборацией и т.д., и т.п. Там очень много есть разных сценариев, при которых местное самоуправление нормально не работает и тогда государство создает такую администрацию на местном уровне, и она подчиняется, в свою очередь, районной военной администрации, а районная военная администрация — это по сути обычная районная администрация, только реорганизованная в военную» (Эксперт №2, представитель академического сообщества).

Эксперты указывают на то, что с началом войны, резко усилилась роль областных и районных военных администраций, в сравнении с органами местного самоуправления. При этом, сотрудничество между областными и районными военными администрациями с одной стороны, и органами местного самоуправления с другой, происходит по-разному. В некоторых регионах, территориальным громадам и военным администрациям удается плодотворно и эффективно сотрудничать по широкому кругу вопросов, однако в некоторых регионах, между военными администрациями и органами местного самоуправления возникают конфликты. Украинские эксперты называют сложившийся в результате войны порядок на оккупированных и деоккупированных территориях «серой зоной», то есть территорией, где реализация функций и полномочий органов местного самоуправления либо прекращена, либо ее статус остается неясным.

Региональное развитие. Отдельной критике экспертов подверглась также работа Фонда регионального развития [184], деятельность которого не была направлена на то, чтобы научить территориальные громады самостоятельно зарабатывать деньги, что можно назвать четвертым минусом. По словам экспертов, вся деятельность фонда была сконцентрирована на восстановлении объектов социальной инфраструктуры, тогда как основной задачей фонда должно было стать финансирование проектов, направленных на экономическое развитие территориальных громад:

«Очень часто, в других странах, такого рода проекты, они направлены на развитие местного бизнеса, на что-то такое, что позволит в будущем на этом зарабатывать. А у нас получилось, что государственный фонд регионального развития исключительно финансировал восстановление больниц, детсадов и т.д. Не говорю, что это не нужно, это конечно нужно, но в этом нет никакого развития. Ты что-то отремонтировал, а оно через 10 лет, опять придет в негодность. Поэтому, никаких «инновационных» проектов, к сожалению, они не стали делать» (Эксперт № 2, представитель академического сообщества).

Фактор Европейского союза. Европейский фактор сыграл важную роль в формировании политического контекста, в котором реализовывалась реформа децентрализации и административно-территориального устройства Украины. Уже в первые годы после Революции Достоинства европейская интеграция стала одной из ключевых ценностных опор для украинского общества, даже несмотря

на то, что формальные перспективы членства в ЕС оставались крайне неопределёнными. Как отмечают эксперты, именно эта устойчивая общественная установка, а не краткосрочные политические расчёты, оказалась важнейшим внешним стимулом для реформы.

Несмотря на высокий общественный запрос, влияние европейских структур на запуск реформы было ограниченным. Совет Европы активно участвовал в консультациях и экспертной поддержке, однако в силу отсутствия финансовых инструментов он не мог оказывать давления, сопоставимого с тем, которое ЕС применял в странах Центрально-Восточной Европы в процессе их подготовки к вступлению. Реализация украинской реформы происходила скорее под влиянием внутренних структурных потребностей и постреволюционного политического импульса, чем под прямым внешним нажимом.

Значительную роль сыграл и историко-политический контекст. Жёсткая централизация периода президентства Виктора Януковича, с которой Украина вошла в 2013 год, оказала обратный эффект: массовое сопротивление авторитарному дрейфу и стремление к европейской модели демократии стали движущей силой Евромайдана. Успех Революции Достоинства впервые показал, что общество способно задавать политическую повестку и защищать свою ориентацию на Европу, формируя поддержку структурным реформам, включая децентрализацию:

«При Януковиче, произошла очень сильная централизация. Революция Достоинства — это желание европейской интеграции. Люди увидели, что они могут менять политическую повестку дня» (Эксперт №10, представитель академического сообщества).

Хотя реформа децентрализации имела внутренние предпосылки — неэффективность старой сетки советского типа, неспособность мелких громад выполнять функции, — европейская интеграция стала для неё важным ускорителем. Эксперты подчёркивали, что даже без европейского курса реформа всё равно состоялась бы, но её темп, качество и последовательность были бы значительно ниже. Решающую роль сыграл механизм приведения украинского законодательства в соответствие с европейскими стандартами, то есть необходимость имплементации лучших практик ЕС для вхождения в общий правовой и институциональный порядок Европы.

«Реформа была бы проведена и без евроинтеграции, но намного более «самодеятельно» и с большим количеством ошибок. Для того, чтобы присоединиться до европейских структур, государство должно внедрить пакет реформ, провести стандартизацию к лучшим практикам европейских стран» (Эксперт №10, представитель академического сообщества).

Украина, как отмечали эксперты, воспроизводила опыт стран Центральной Европы, которые при подготовке к вступлению в ЕС адаптировали европейское законодательство в режиме «копировать и применять». Это позволяло избегать экспериментального пути «с поиском своего», который был бы дольше и рискованнее. Европейские нормы и модели, проверенные десятилетиями институционального развития, стали для Украины своего рода «каркасом», который обеспечивал структурную направленность и снижал вероятность хаотичных решений.

«Украина делает «копипейст». Если Вы хотите вступить в ЕС — скопируйте и внедрите. Это не наше законодательство, но оно работает в Западной Европе. Без европейской интеграции было бы больше импровизации и ошибок» (Эксперт №10, представитель академического сообщества).

Таким образом, европейский фактор в реформе децентрализации проявился не столько в форме прямого давления или чётко сформулированных требований Брюсселя, сколько через более широкий механизм нормативной и ценностной ориентации. Украинское общество, пережившее Евромайдан, воспринимало европейскую модель как эталон демократического и эффективного управления. Это усиливало общественное одобрение структурных реформ, укрепляло политическую волю и ограничивало пространство для контрреформ.

Реформа децентрализации развивалась в условиях, когда Украина стремилась не просто модернизировать свою систему субнационального управления, но и встроиться в европейское политико-правовое пространство. Внешняя нормативная рамка помогала стандартизировать государственную политику и создавать правила, а также перенять европейский опыт. В конечном счёте, европейский фактор стал важным катализатором — не доминирующим, но усиливающим и направляющим — структурных изменений, которые определили модернизационную траекторию украинского местного самоуправления.

На основании экспертных оценок можно заключить, что добровольное объединение территориальных громад было одним из наиболее успешных компонентов реформы, хотя и не лишенным определённых трудностей и противоречий. Начальный этап реформы характеризовался высоким уровнем вовлеченности местного населения и ориентацией на демократические процедуры, однако впоследствии столкнулся с необходимостью применения административных методов из-за исчерпания потенциала. Несмотря на это, именно те громады, которые объединились добровольно и на раннем этапе, смогли значительно лучше адаптироваться к вызовам, возникшим в ходе войны, и продемонстрировали высокую эффективность управления в кризисных ситуациях.

Важным выводом является также то, что опасения относительно возможного роста сепаратизма вследствие децентрализации оказались в значительной степени беспочвенными. Эксперты отмечают, что реформа не только не усилила сепаратистские тенденции, но и способствовала укреплению территориального единства и развитию устойчивости территориальных громад перед внешними угрозами. Выборность глав территориальных громад и их прямая ответственность перед местным населением оказались ключевыми факторами, снизившими вероятность перехода на сторону агрессора, и обеспечили мобилизацию местных сообществ на защиту национальных интересов.

Наконец, полномасштабное российское вторжение, начавшееся в феврале 2022 года, стало серьёзным испытанием для реформы децентрализации и местного самоуправления в Украине. Несмотря на негативные последствия

войны, включая сокращение бюджетных ресурсов и кадровые проблемы, территориальные громады в значительной степени доказали свою жизнеспособность и способность эффективно функционировать в чрезвычайных условиях. Война, с одной стороны, способствовала временным рецентрализационным процессам, но, с другой стороны, подтвердила важность и правильность выбранного Украиной курса на децентрализацию, поскольку именно благодаря новым полномочиям и ресурсам громады смогли быстро мобилизоваться и организовать действенное сопротивление агрессии. Эти результаты подчёркивают необходимость дальнейшего укрепления и совершенствования местного самоуправления в Украине.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги проведенного исследования, можно сформулировать несколько ключевых выводов, касающихся реформы местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине. В рамках работы были последовательно проанализированы теоретические и практические аспекты украинской децентрализации, а также рассмотрены перспективы адаптации и применения украинского опыта в условиях Казахстана.

В первом разделе были раскрыты теоретико-методологические основы темы: дано определение децентрализации государственной власти и выделены её основные виды (административная, фискальная и политическая). Проанализированы ключевые преимущества децентрализации (расширение участия граждан, повышение прозрачности и подотчётности власти, повышение финансовой самостоятельности органов МСУ и др.) наряду с потенциальными рисками (усиление местных элит, рост коррупции, диспропорции в развитии территорий и т.д.). Отдельное внимание уделено взаимосвязи децентрализации и демократизации: теоретический обзор показал, что передача существенных полномочий на местный уровень способна усилить локальную демократию за счёт вовлечения граждан в управление и лучшей подотчётности властей, хотя возможны и негативные эффекты при неправильной реализации реформы.

Второй раздел диссертации был посвящен эволюции системы субнационального управления в Украине, а также анализу реформы децентрализации, начало которой было положено в 2014 году. Проведен обзор основных исторических этапов развития украинской системы субнационального управления с периода Речи Посполитой и основания первого независимого украинского государства (УНР) до постсоветского периода независимости. В работе подробно рассмотрены правовые основы украинской реформы местного самоуправления. В 2014—2015 годах были приняты ключевые документы — Концепция реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти, законы о добровольном объединении территориальных громад и об их сотрудничестве, а также внесены поправки в Бюджетный кодекс, значительно укрепившие финансовую базу органов местной власти. Центральным компонентом реформы стало добровольное объединение территориальных громад: вместо более чем 11 000 разрозненных сельских, поселковых и городских советов было сформировано 1469 укрупнённых территориальных громад. Эта территориальная реорганизация заложила основу для реализации принципа субсидиарности, то есть трансфер публичных услуг на максимально доступный для местного сообщества уровень.

Параллельно произошла передача ряда функций и ресурсов на уровень территориальных громад. Собственные доходы местных бюджетов Украины возросли с 68,6 млрд грн в 2014 г. до 275 млрд грн в 2019 г., что позволило громадам значительно нарастить инвестиции в инфраструктуру и улучшить предоставление публичных услуг на местах. Органы МСУ получили расширенные полномочия в сферах начального образования, здравоохранения (первичного звена), социального обеспечения, регистрации актов гражданского

состояния, благоустройства и планирования развития территорий. Также проведён детальный анализ основных изменений и результатов реформы, на основе данных, находящихся в открытом доступе. Отмечены главные достижения украинской децентрализации: существенный рост финансовой самостоятельности громад и их бюджетов, повышение степени административной децентрализации, а также изменение выборного законодательства на местном уровне, которое способствовало усилению политической конкуренции и развитию партийной системы на местном уровне.

Кроме того, во втором разделе исследования проведена сравнительная оценка систем субнационального управления Украины и Казахстана. Были сопоставлены модели административно-территориального устройства и организации региональной и местной власти двух стран. Выявлено, что нынешняя казахстанская система субнационального управления существенно централизована и сталкивается с рядом системных проблем (размытость статуса органов на местах между местным государственным управлением и самоуправлением, отсутствие выборных советов на базовом уровне, финансовая несамостоятельность территориальных единиц и их чрезмерная раздробленность). Украинская модель, напротив, продемонстрировала эффективность в преодолении многих из этих проблем за счёт комплексной децентрализации. Отмечено, что Украина и Казахстан имеют сопоставимый постсоветский контекст, поэтому опыт Украины представляет наиболее релевантный пример для Казахстана среди всех стран региона.

Третий раздел был посвящен прикладному анализу ключевых результатов украинской реформы децентрализации. В подразделе 3.1, на основе экспертных интервью, выявлены как преимущества, так и ряд проблем и недостатков реформы. Отмечены главные достижения украинской децентрализации: существенный рост финансовой самостоятельности громад и рост объемов их бюджетов, повышение качества и доступности государственных услуг для населения, усиление политической конкуренции на местном уровне и возрастание роли органов самоуправления в политической системе. Эти изменения в совокупности повысили эффективность управления на местах и создали условия для ускорения социально-экономического развития территорий. К недостаткам реформы отнесены незавершённость институциональных преобразований на районном и областном уровнях (отсутствие самоуправления промежуточного уровня и не внедрён институт префектов для надзора за законностью принятых органами МСУ решений), сохранение института местных государственных администраций, а также дефицит квалифицированных кадров на местном уровне, несмотря на растущий на них запрос. В некоторых громадах усиление ресурсной базы привело к укреплению влияния местных элит и возникновению новых коррупционных рисков, что потенциально угрожает устойчивому развитию и подрывает доверие граждан.

Для наглядной оценки был выполнен SWOT-анализ реформы, показавший, что при всех сильных сторонах (финансовое укрепление громад, рост самостоятельности, поддержка доноров и др.) имеются значительные слабости (неурегулированность статуса районов, зависимость от центра в ряде вопросов,

недостаток контроля за решениями громад). Среди возможностей отмечены международное сотрудничество органов МСУ с зарубежными муниципалитетами, помощь международных партнёров в восстановлении регионов после российского вторжения, появление нового поколения местных политиков, а среди рисков — опасность ослабления влияния центральной власти и рецентрализация в условиях внешней агрессии.

В подразделе 3.2 комплексно оценено влияние децентрализации на демократизацию на местном и региональном уровнях Украины. Для измерения уровня демократии был использован индекс Тату Ванханена, который позволил провести анализ политической конкуренции и участия избирателей на местных выборах 2010 (до реформы), 2015 и 2020 годов в четырёх областях (Харьковской, Херсонской, Львовской, Черниговской) в динамике. Результаты данного эмпирического исследования подтвердили умеренно позитивную динамику уровня локальной демократии после начала реформы. Особенно заметно улучшение показателей в условно «проевропейских» регионах северо-запада (Львовская, Черниговская области), тогда как на юго-востоке изменения менее однозначны. Отмечено, что влияние децентрализации носит неравномерный характер: в регионах с развитой политической конкуренцией и активным гражданским обществом наблюдается более устойчивое укрепление локальной демократии, тогда как в областях, где сохраняется влияние олигархических или «пророссийских» элит, положительные эффекты реформы проявляются значительно слабее. Тем не менее, общая тенденция — усиление политической конкуренции на местном уровне (ослабление монополии центральных партий во власти на местах) при некотором снижении явки — трактуется как положительная для демократии, поскольку даже снижение активности избирателей может компенсироваться ростом конкурентности выборов и более широким представительством различных сил. Анализ подтвердил, что ключевыми факторами локальной демократизации в условиях децентрализации являются конкуренция на выборах и участие граждан: там, где эти факторы проявились сильнее, реформа дала больший демократический эффект.

В подразделе 3.3 были рассмотрены специфические аспекты реформы децентрализации на основе экспертных интервью. В частности, проанализировано изменение административно-территориального устройства Украины. Выявлено, что хотя многие громады охотно воспользовались предоставленной возможностью объединиться, ускоряя своё развитие, некоторым мелким общинам не хватало ресурсов и мотивации для добровольной амальгамации. Эксперты отметили, что те территориальные громады, которые объединились в самом начале реформы, в целом оказались более успешными, чем те, которые объединились позднее, либо были объединены со стороны центральной власти. Также отмечалось, что процесс добровольного объединения иногда сталкивался с сопротивлением или саботажем со стороны местных элит, которые боялись тем самым потерять свои должности.

Реформа сократила число базовых территориальных единиц, однако вопрос о целесообразности сохранения районного уровня власти остаётся дискуссионным. Промежуточный уровень в виде районов в Украине после 2020

года был сохранен, равно как и районные государственные администрации и районные советы, однако статус и объем их полномочий стал неясным, что привело к вопросам о целесообразности их существования. Эксперты указали, что отсутствие полноценного самоуправления на уровне районов и чётко разграниченных функций между областью, районом и громадой может в долгосрочной перспективе снижать эффективность управления регионом. Другие эксперты подчеркивают, что сохранение районов необходимо лишь для внедрения на их уровне института префектов с надзорными и координационными функциями, тогда как в наличии органов районного самоуправления нет необходимости.

Также рассмотрено влияние децентрализации на сепаратистские тенденции. Несмотря на опасения, усиление автономии территориальных громад не привело к росту сепаратизма в Украине — напротив, именно отсутствие полноценной децентрализации в 2014 году способствовало тому, что Российской Федерации удалось аннексировать Крым и Севастополь. Опросы и мнения экспертов свидетельствуют, что предоставление местным сообществам большей самостоятельности укрепило единство государства, повысив лояльность граждан к центральной власти. Децентрализация стала во многом ответом на требования о федерализации со стороны России и пророссийски настроенных граждан Украины в отдельных регионах: она позволила расширить полномочия местных органов власти и лучше представить интересы местного сообщества, без предоставления регионам автономного статуса. Наконец, в свете полномасштабного российского вторжения 2022 года, оценена устойчивость реформы в условиях войны. Было установлено, что состоятельные (финансово и организационно сильные) территориальные громады проявили наибольшую эффективность в экстремальных условиях — они брали на себя организацию эвакуации, поддержку населения, тыловое обеспечение территориальной обороны. Там, где местное самоуправление было развито, кризисные ситуации решались более оперативно, что свидетельствует о повышении общей устойчивости системы управления благодаря децентрализации.

Таким образом, третий раздел работы не только подтвердил демократический потенциал реформы, но и продемонстрировал её значение для национального единства и устойчивости украинского государства.

Проведённое исследование позволяет сформулировать ряд ключевых выводов. Общий итог состоит в том, что децентрализация власти при правильном внедрении действительно служит эффективным инструментом модернизации системы управления и демократизации на местном уровне — это наглядно продемонстрировал украинский пример. Вместе с тем, реформы такого масштаба сопровождаются серьёзными вызовами, требующими комплексных и продуманных решений. Ниже перечислены результаты проверки пяти выдвинутых в начале исследования гипотез:

Гипотеза 1 (о позитивном влиянии децентрализации на демократизацию) — подтвердилась частично. Теоретический анализ, эмпирическое измерение и экспертные оценки украинского опыта показывают, что при передаче полномочий и ресурсов на нижние уровни власти усиливается участие граждан

в местной политике, контроль за чиновниками и политическая конкуренция. В Украине после реформы наблюдается рост конкуренции на местных выборах, появление новых лидеров и инициатив «снизу», повышение прозрачности в принятии решений, что подчеркивалось экспертами в ходе направленных интервью. Эксперты отмечают, что децентрализация стала действенным механизмом демократизации, так как сближает власть с народом и создаёт новые возможности для гражданского общества влиять на политику. Однако, полноценной демократизации мешают ряд факторов, таких как сохраняющееся невысокое участие населения в местной политики (явка избирателей на местных выборах не растет и остается низкой, что подтверждается не сильно меняющимся индексом демократии Тату Ванханена), а также сохранение патрон-клиентских отношений в отдельных регионах и территориальных громадах, что приводит к доминирование местных кланов в локальном политическом процессе. Однако в целом реформа привела к более открытой и подотчётной системе управления на местном уровне. Таким образом, предположение о позитивном эффекте децентрализации на демократизацию получило частичное эмпирическое подтверждение.

Гипотеза 2 (о повышении финансовой самостоятельности территориальных громад и росте объемов их бюджетов) — частично подтвердилась. Анализ бюджетных показателей, таких как доля доходов и расходов местных бюджетов от общего объема бюджетных доходов и расходов, а также анализ бюджета Дрогобычской городской территориальной громады, продемонстрировали существенный рост объемов местных бюджетов. Кроме того, законодательные изменения, закрепившие четкую долю налогов, поступающих в местные бюджеты, позволило лучше планировать бюджетную политику, что также позитивно отразилось на повышении финансовой самостоятельности громад. Но вместе с тем, изначально неправильное решение о поступлении НДФЛ по месту регистрации предприятия, а не работника, привело к серьёзным диспропорциям в экономическом благосостоянии территориальных громад, усилив диспропорции в их доходах. Наличие крупных предприятий на территории той или иной громады, может сделать её сверхбогатой, даже если она не имеет отношения к этом предприятию, тогда как соседние громады могут недополучать доходы, несмотря на то что их жители работают на данном предприятии. Кроме того, подобная мера позволила крупным городам стать «сверхбогатыми», что де-факто способствовало усилению местных элит, которые получили большие ресурсы, в том числе и с возможностью их использования в коррупционных и личных целях (теневое лоббирование интересов своих громад на центральном уровне, подкуп избирателей в преддверии выборов и т.д.), тем самым позволяя им оставаться у власти в течение длительного времени.

Гипотеза 3 (о повышении качества предоставляемых населению административных услуг) — подтвердилась. Население в ряде регионов отметило улучшение доступности административных услуг на местах (благодаря созданию ЦНАПов — центров предоставления административных услуг). Также возросла оперативность реакции местных властей на проблемы граждан,

поскольку у них появилось больше автономии и ресурсов для самостоятельного решения локальных вопросов. Таким образом, реформа 2014 г. в Украине привела к заметному повышению качества публичных услуг, оказываемых органами местного самоуправления, подтвердив выдвинутую гипотезу.

Гипотеза 4 (об «элитном захвате» власти на местном уровне со стороны локальных кланов и мафиозных структур) — подтвердилась частично. Как отмечалось экспертами в интервью, доминирование региональных и местных кланов в локальной политике наблюдалось не повсеместно, а лишь в некоторых территориальных громадах (преимущественно в крупных городах и сельской местности). Тем не менее, нельзя говорить о том, что эта проблема стала повсеместной. Напротив, в подавляющем большинстве территориальных громад, к власти пришли «новые лица» с новыми подходами и управленческими практиками. Более того, «элитный захват» в ряде территориальных громад начался еще до начала реформы децентрализации. В какой-то степени, реформа смогла усилить уже существующие клановые группы, однако ее нельзя рассматривать как причину данного явления.

Гипотеза 5 (о создании более эффективного административно-территориального устройства в Украине) — подтвердилась частично. Интервью с экспертами подтверждают, что в ходе реформы и добровольного объединения территориальных громад, удалось создать новую систему территориального устройства на базовом уровне. Профильным министерством была разработана методика формирования самодостаточных территориальных громад, а большинство созданных громад отвечают более адекватным экономическим, территориальным и демографическим критериям. Укрупнение районов в целом также оценивается скорее позитивно, однако данный процесс подвергся большей критике экспертов, во-первых, потому что он проходил не в строгом соответствии с методологическими расчётами, что в итоге привело к созданию большего числа районов, чем необходимо; а во-вторых, потому что на районном уровне не была проведена полноценная децентрализация. Районные советы так и не получили права формирования собственных исполнительных органов, а их полномочия были в значительной мере перераспределены в пользу территориальных громад. Это де-факто сделало районный уровень дисфункциональным: районное самоуправление не осуществляется.

Гипотеза 6 (об усилении сепаратистского потенциала в ряде регионов и территориальных громад вследствие реформы децентрализации) — не подтвердилась. Несмотря на изначальное предположение о том, что децентрализация может усилить сепаратистские настроения, абсолютно все эксперты сошлись во мнении, что реформа децентрализации никоим образом не способствует росту сепаратизма. Напротив, именно отсутствие децентрализации и слабые территориальные громады в 2014 году, позволили случиться аннексии Крыма и вторжению в Донецкую и Луганскую области, так как территориальные громады не могли оказать сопротивления. В дальнейшем, в ходе полномасштабного российского вторжения в Украину, именно территориальные громады взяли на себя функции по тыловому обеспечению обороны своих территорий, особенно на первых этапах войны. Несмотря на то, что отдельные

главы территориальных громад переходили на сторону Российской Федерации, подавляющее большинство остались лояльными украинскому государству, в том числе и те, которые имели репутацию «пророссийски» настроенных. Таким образом, выдвинутая гипотеза не нашла своего подтверждения в Украине.

Рекомендации для Казахстана. На основании проведённого анализа украинского опыта и оценки казахстанских реалий можно сформулировать комплекс рекомендаций по реформированию системы субнационального управления в Республике Казахстан. Эти рекомендации охватывают внесение необходимых изменений в законодательство, реформирование институциональной структуры управления на местах, а также меры для усиления финансовой самостоятельности и политической подотчётности местных органов власти. Предлагаемые шаги согласуются с лучшими международными практиками и принципами Европейской хартии местного самоуправления, ратификацию которой предлагал [185] Президент Казахстана К.- Ж. Токаев, адаптированными к казахстанскому контексту.

Нормативно-правовые реформы.

1. Рекомендуется разработать и принять отдельный Закон о региональном и местном самоуправлении. В этом законе должны быть закреплены статус, полномочия и источники финансирования органов регионального и местного самоуправления, а также разграничены полномочия между ними на всех уровнях. Кроме того, имеет смысл наделить административно-территориальные единицы уровня статусом юридических лиц, которые обладают собственным имуществом. В Украине также была идея предоставления территориальным громадам статуса юридических лиц [186], однако в настоящее время, данный замысел еще не был реализован. Статус юридических лиц есть только у советов территориальных громад. Однако в Польше, но опыт которой в значительной степени опирались авторы украинской реформы децентрализации, единицы территориального самоуправления имеют статус юридических лиц [187, с. 175].

2. Следует принять отдельные законы «О муниципальной собственности» и «О муниципальной службе». Данные законодательные акты могут сформировать правовую основу для владения и управления муниципальной собственностью (отдельно от государственной собственности, без возможности изъятия в пользу государства), а также определить порядок найма муниципальных служащих, отдельно от государственных служащих.

3. Следует ратифицировать (или имплементировать её основополагающие принципы) Европейскую хартию местного самоуправления, что потребует внесения поправок в Конституцию и ряд кодексов для соответствия её стандартам.

4. Рекомендуется законодательно определить гарантии общественного контроля — обязательность публичных отчётов местной администрации перед населением, прозрачность бюджетного процесса (проведение общественных слушаний по бюджету, публикация отчетности), механизм отзыва местных должностных лиц при утрате доверия. Эти нормативные изменения создадут прочную основу для всей дальнейшей реформы.

5. Кроме того, следует принять законодательство, позволяющее органам регионального и местного самоуправления осуществлять сотрудничество друг с другом, а также с органами регионального и местного самоуправления других государств. Это позволит органам им не только реализовывать совместные экономические и инфраструктурные проекты, но и привлекать в том числе зарубежное финансирование, направленное на развитие территорий.

Административно-территориальные реформы.

1. По украинскому примеру, компетентным органам следует разработать методику формирования самодостаточных территориальных единиц на всех уровнях, то есть определения минимальных и рекомендуемых критериев по площади и численности населения, на которые можно опереться в ходе проведения возможной территориальной реформы в Казахстане. Наличие подобной методики позволит выработать единый подход к укрупнению (или наоборот разделению) территориальных единиц и созданию сильного базового уровня, способного выполнять все существующие полномочия и функции.

2. Следует рассмотреть возможность перехода Казахстана к двухуровневой модели административно-территориального устройства, ликвидировав или реформировав промежуточный (районный) уровень. Как показал опыт Украины, после формирования самодостаточных территориальных громад с перераспределением полномочий и финансовых ресурсов, необходимость в существовании районного уровня полностью исчезла. В настоящее время, районный уровень де-факто превратился в нефункционирующее образование, с размытыми полномочиями и статусом. Объем задач, реализуемых на районном уровне, фактически сведен к минимуму. Снижение значения районного уровня наблюдается даже в «перетекании» кадров с районного уровня на уровень территориальных громад. Учитывая схожесть территориального устройства Украины и Казахстана, важно избежать такой неопределённости заранее. Следует рассмотреть вариант преобразования районов исключительно в административные единицы, где будут располагаться префектуры, осуществляющие координацию территориальных представительств центральных государственных органов и надзор за законностью решений органов местного самоуправления, а также суды первой инстанции (аналог административных округов в ФРГ), без наличия органов районного самоуправления.

Институциональные реформы.

1. Следует создать полноценные представительные органы (маслихаты или кенесы) на уровне территориальных единиц базового уровня. Создание подобных органов было предусмотрено Концепцией развития местного самоуправления до 2025 года, а также проектом Закона «О местном самоуправлении». Однако, в соответствии с данными документами, формирование кенесов предполагалось осуществлять не через выборы, а посредством сходов и собраний местного сообщества, что с нашей точки зрения является неэффективной и непрозрачной практикой. Вместо этого, предлагается формировать кенесы посредством выборов, также как и маслихаты. Это

обеспечит появление полноценных низовых представительных органов, выражающих интересы граждан на местах.

2. Следует разделит должности акима области и главы исполнительной власти областного уровня. Аким, как представитель Президента (Правительства) Республики Казахстан в регионе может сохранить контрольно-надзорные функции за законностью решений органов регионального и местного самоуправления, а также функции по координации территориальных представительств центральных государственных органов (аналог префектов). В свою очередь, исполнительные и представительные органы на уровне областей следует преобразовать в органы регионального самоуправления, избираемые населением и отвечающие за хозяйственные вопросы и экономическое развитие регионов. Областной маслихат в настоящее время избирается населением. В свою очередь, областная администрация и ее глава могут избираться как населением напрямую (российский вариант), так и формироваться (избираться) депутатами областного маслихата (польский вариант). В Украине также было намерение внедрить институт префектов на областной уровень, однако провал внесения поправок в Конституцию фактически не позволил реализовать данный замысел. Однако в Польше, на опыт которой, как уже было отмечено, опирались украинские реформаторы, подобная система существует уже десятилетия. Воевода (аналог акима) назначается центральным правительством в каждое воеводство и реализует контрольно-надзорные функции. В свою очередь, исполнительная власть в воеводстве (региональное самоуправление) реализуется маршалом воеводства, которого избирает воеводский сеймик (аналог маслихата) [187, с. 177-178].

3. Институциональные реформы должны сопровождаться развитием кадрового потенциала: организовать систему подготовки и переподготовки кадров для работы в органах МСУ (учебные центры, центры повышения квалификации, академии государственного управления с курсами по муниципальному управлению). Как показал украинский опыт, даже после проведения активной фазы реформы, на местном уровне сохраняется проблема дефицита квалифицированных кадров. В этой связи, создание устойчивого кадрового потенциала местной власти — фундамент долгосрочного успеха реформы.

Бюджетно-финансовые реформы.

1. Рекомендуется законодательно закрепить фиксированные доли общегосударственных налогов за бюджетами разных уровней. Например, определённый процент от подоходного налога, налога на имущество и земельного налога должен напрямую зачисляться в бюджеты муниципальных образований базового уровня, минуя областной уровень. Такой шаг устранит ситуацию, когда местные бюджеты полностью зависят от решений областных маслихатов и трансфертов.

2. Следует развивать местную налоговую базу — предоставить органам регионального и местного самоуправления право вводить некоторые местные сборы и платежи, устанавливать ставки в пределах, определённых центральным законом, что будет стимулировать рост собственных доходов.

3. Одновременно важно внедрить механизм бюджетного выравнивания: государственные дотации, рассчитанные по специальной формуле. При этом дотации из центра должны носить прозрачный и целевой характер, исключающий ручное распределение.

4. Необходимо расширить практику партиципаторного бюджетирования (участия жителей в обсуждении и распределении части бюджетных средств на местные проекты) — это уже опробовано в ряде городов Казахстана и должно быть расширено повсеместно.

Политические реформы.

1. Следует расширить выборность глав органов местного самоуправления. Опыт 2021—2024 гг. (выборы сельских и районных акимов) нужно расширить — обеспечить проведение прямых выборов глав районов в городах и городов республиканского значения. Прямое избрание руководителей исполнительной власти на местах повысит их ответственность перед избирателями и снизит зависимость от высшего начальства.

2. Дополнительно следует поощрять создание и деятельность общественных советов при органах регионального и местного самоуправления, куда бы входили представители НПО, бизнеса, активные граждане — для осуществления независимого надзора, рассмотрения жалоб населения и выработки рекомендаций местной власти. Такой механизм уже применяется в РК, но ему нужно придать реальные полномочия и учитывать его заключения. В совокупности меры по укреплению финансовой самостоятельности и внедрению механизмов политической подотчётности создадут в Казахстане систему местного самоуправления, способную эффективно решать задачи на местах и одновременно быть подконтрольной обществу.

В заключение следует подчеркнуть, что реформирование субнационального управления — сложный многокомпонентный процесс, требующий системного подхода и поддержки на самом высоком уровне. Украинский опыт реформирования продемонстрировал значительные позитивные результаты (ускорение развития регионов, повышение качества услуг, рост локальной демократии), но также высветил и типичные трудности (необходимость в совершенствовании нормативно-правовой базы, необходимость балансировать централизацию и автономию). Для Казахстана, исходного с ещё более централизованной системой, данная реформа должна проводиться поэтапно, с учётом национальных особенностей и тщательным планированием. Однако неизбежность таких преобразований очевидна: модернизация регионального и местного самоуправления является залогом успешной политической и социально-экономической модернизации страны в целом. Реализация вышеозначенных рекомендаций — от обновления законов до укрепления финансовых основ самоуправления — позволит Казахстану перейти к более децентрализованной, эффективной и подотчётной системе власти, при которой местные сообщества станут полноправными участниками управления, а органы власти на местах — подлинно народными представителями, действующими в интересах своих территорий. Такой подход соответствует и мировой практике, и внутренним запросам казахстанского общества, а потому

должен стать одним из приоритетов государственной политики. Приведённые в исследовании выводы и предложения могут служить научно обоснованной основой для подготовки программ реформ в сфере субнационального управления в Республике Казахстан, опирающихся на лучшие зарубежные достижения и избегающих ошибок, выявленных в других странах. Совокупность этих мер призвана укрепить демократические институты на местном уровне, повысить качество жизни граждан и обеспечить сбалансированное региональное и локальное развитие Казахстана в долгосрочной перспективе.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1 Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [Электронный ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. — Режим доступа: https://zakon.rada.gov.ua/go/333-2014-%D1%80 (дата обращения: 16.11.2025).

2 Romanova V., Umland A. Ukraine's Decentralization Reforms Since 2014: Initial Achievements and Future Challenges. — London : Chatham House, 2019. — 26 p.

3 Kruglashov A., Sabadash N. Decentralisation Processes in Ukraine: Dilemmas of Democratisation and National Security // Public Policy and Administration. — 2022. — Vol. 21, No. 1. — P. 22—37.

4 Закон України від 13 червня 2014 року № 4070а «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [Электронный ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. — Режим доступа: https://zakon.rada.gov.ua/go/157-19 (дата обращения: 16.11.2025).

5 Sydorchuk O. Decentralization: Results, Challenges and Prospects. — Kyiv: Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation, 2017. — 31 p.

6 Omarov M., Chochia A., Rakhimbekova B. Democratization of the political system at the regional and local levels in the context of decentralization: The case of four Ukrainian regions // Online Journal Modelling the New Europe. — 2024. — Issue 46. — P. 52-76. — DOI: 10.24193/OJMNE.2024.46.03.

7 U-LEAD with Europe. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://u-lead.org.ua/ (дата обращения: 16.11.2025).

8 Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні. [Электронный ресурс] // Офіс Ради Європи в Україні. — Режим доступа: https://www.coe.int/uk/web/kyiv/strengthening-good-democratic-governance-and-resilience-in-ukraine (дата обращения: 16.11.2025).

9 Омаров. М. Е. Сравнительный анализ систем регионального и местного управления (самоуправления) Казахстана и Украины // Вестник Евразийского национального университета имени Л.Н. Гумилева. Серия: Политические науки. Регионоведение Востоковедение. Тюркология, 2024. — №2(147). — С. 57—81. — DOI: https://doi.org/10.32523/2616-6887/2024-147-2-57-81

10 Мадьяр Б., Мадлович Б. Посткоммунистические режимы. Концептуальная структура. Том 1 / пер. с англ. Ю. Игнатьевой; под ред. А. Решетникова. — М.: Новое литературное обозрение, 2022. — 744 с.

11 Manor J. The Political Economy of Democratic Decentralization. — Washington, D.C.: The World Bank, 1999. — 134 p.

12 Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices / ed. by G. S. Cheema, D. A. Rondinelli. — Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2007. — 326 p.

13 Smoke P. Decentralisation in Africa: Goals, dimensions, myths and challenges // Public Administration and Development. — 2003. — Vol. 23. — P. 7—16. — DOI: https://doi.org/10.1002/pad.255

14 Grindle M. Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance. — Princeton: Princeton University Press, 2007. — 228 p.

15 Is Decentralization Good For Development? Perspectives from Academics and Policy Makers / ed. by J.-P. Faguet, C. Pöschl. — Oxford: Oxford University Press, 2015. — 333 p.

16 Tiebout C. M. A Pure Theory of Local Expenditures // The Journal of Political Economy. — 1956. — Vol. 64, No. 5. — P. 416—424.

17 Oates W. E. An Essay on Fiscal Federalism // Journal of Economic Literature. — 1999. — Vol. 37, No. 3. — P. 1120—1149.

18 Buchanan J. M., Musgrave R. A. Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State. — Cambridge: MIT Press, 1999. — 272 p.

19 Panizza U. On the determinants of fiscal centralization: Theory and evidence // Journal of Public Economics. — 1999. — Vol. 74, No. 1. — P. 97—139. — DOI: https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00020-1

20 Breton A. Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance. — Cambridge: Cambridge University Press, 1998. — 404 p.

21 Schneider A. Decentralization: Conceptualization and measurement // Studies in Comparative International Development. — 2003. — Vol. 38, No. 3. — P. 32—56. — DOI: https://doi.org/10.1007/BF02686198

22 Bardhan P., Mookherjee D. Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective. — Cambridge, MA: MIT Press, 2006. — 364 p.

23 Treisman D. The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization. — Cambridge: Cambridge University Press, 2007. — 332 p.

24 Local Democracy in Post-Communist Europe / ed. by H. Baldersheim, M. Illner, H. Wollman. — Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2003. — 338 p.

25 Vanhanen T. A Process of Democratization: A Comparative Study of 147 States, 1980—88. — New York: Crane Russak, 1990. — 326 p.

26 Harguindéguy, J. B. P., Cole, A., & Pasquier, R. The variety of decentralization indexes: A review of the literature // Regional & Federal Studies. — 2019. — Vol. 31, № 2. — P. 185—208. — DOI: https://doi.org/10.1080/13597566.2019.1566126

27 Квале С. Исследовательское интервью. — М.: Смысл, 2003. — 301 с.

28 Hsieh H.-F., Shannon S. E. Three approaches to qualitative content analysis // Qualitative Health Research. — 2005. — Vol. 15, № 9. — P. 1277—1288.

29 Ангелова М. М. «Концепт» в современной лингвокультурологии // Актуальные проблемы английской лингвистики и лингводидактики: сб. науч. тр. — Вып. 3. — М., 2004. — С. 3—10.

30 Бутенко Е. Ю. О концептуализации и деконцептуализации понятий // Филологические науки. Вопросы теории и практики. — Тамбов: Грамота, 2013. — № 7 (25), ч. II. — С. 55—57.

31 Гаспарян О. Т. Децентрализация: эволюция интерпретации понятия // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. — 2016. — № 5. — С. 50—63.

32 Proudhon P.-J. The Principle of Federation. — Toronto: University of Toronto Press, 1979. — 86 с.

33 Брокгауз Ф. А., Ефрон И. А. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. Т. 38 (75): Цензурный комитет — Человек. — СПб.: Типография Акционерного Общества Брокгаузъ—Ефронъ, 1903. — 482 с.

34 Авалов З. Децентрализация и самоуправление во Франции. Департаментские собрания от реформы Бонапарта до наших дней. — С.-Петербург: Типография М. М. Стасюлевича, 1905. — 347 с.

35 Dubois H. F. W. Definitions and Typologies in Public Administration Research: The Case of Decentralization // International Journal of Public Administration. — 2009. — Vol. 32, No. 8. — P. 704—727.

36 Ink D., Dean A. L. A concept of decentralization // Public Administration Review. — 1970. — Vol. 30, No. 1. — C. 60—63.

37 Conyers D. Decentralisation for regional development: A comparative study of Tanzania, Zambia and Papua New Guinea // Public Administration and Development. — 1981. — Vol. 1. — P. 107—120.

38 Adams C. T. Review of: Smith B. C. Decentralization: The Territorial Dimension of the State. — Winchester, MA: Allen & Unwin, 1985. — 227 p. // American Political Science Review. — 1986. — Vol. 80, No. 2. — P. 706—707. — DOI: 10.2307/1958333.

39 Kulipossa F. P. Decentralisation and Democracy in Developing Countries: An Overview // Development in Practice. — 2004. — Vol. 14, No. 6. — P. 768—779.

40 Ongaro E. The dynamics of devolution process in legalistic countries: Organizational change in the Italian public sector // International Journal of Public Administration. — 2006. — Vol. 84, No. 3. — P. 737—770.

41 Jacob B., Jacob S. Governing locally: Institutions, policies and implementation in Indian cities. — Cambridge: Cambridge University Press, 2022. — 318 с.

42 Rajasekhar D., Devendra Babu M., Manjula R. Decentralised Governance, Development Programmes and Elite Capture. — Singapore: Springer, 2018. — 169 p.

43 Blair H. Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries // World Development. — 2000. — Vol. 28, No. 1. — P. 21—39. — DOI: https://doi.org/10.1016/S0305-750X(99)00109-6

44 Белиспаев А. М. Институты децентрализации власти // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2010. — № 3. — С. 45—50.

45 Адасбаев Е., Кантарбаева А. Децентрализация государственного управления в Казахстане: проблемы и пути решения // Аль-Пари. — 2000. — № 3—4. — С. 27—30.

46 Халикова Ш. Б. Децентрализация власти как фактор повышения эффективности государственного управления в Республике Казахстан // Вестник КазНУ. Серия философия. Культурология. Политология. — 2013. — № 2 (43). — С. 118—125.

47 Foundations for Local Governance: Decentralization in Comparative Perspective / ed. by F. Saito. — Heidelberg: Physica-Verlag, 2008. — 301 p.

48 Pollitt C., Birchall J., Putnam K. Decentralising Public Service Management. — Basingstoke: Macmillan Press LTD, 1998. — 211 p.

49 Ladner A., Keuffer N., Baldersheim H. Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990—2014) // Regional and Federal Studies. — 2016. — Vol. 26, No. 3. — C. 321—357.

50 Hooghe L., Marks G., Schakel A. H., Chapman Osterkatz S., Niedzwiecki S., Shair-Rosenfield S. Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance. — Vol. 1. — Oxford: Oxford University Press, 2016. — 320 p.

51 O'Neill K. Decentralization as an Electoral Strategy // Comparative Political Studies. — 2003. — Vol. 36, No. 9. — P. 1068—1091. — DOI: https://doi.org/10.1177/0010414003257098

52 Hale H. E. Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective. — Cambridge: Cambridge University Press, 2014. — 558 p.

53 Мадьяр Б., Мадлович Б. Посткоммунистические режимы. Концептуальная структура. Том 2 / пер. с англ. Ю. Игнатьевой; под ред. А. Решетникова. — М.: Новое литературное обозрение, 2022. — 888 с.: ил.

54 Prud'homme R. The Dangers of Decentralization // The World Bank Research Observer. — 1995. — Vol. 10, No. 2. — P. 201—220.

55 Демократизация: учеб. пособие / сост. и науч. ред. К. В. Харпфер, П. Бернхаген, Р. Ф. Инглхарт, К. Вельцель; пер. с англ. под науч. ред. М. Г. Миронюка; предисл., сост. указ. М. Г. Миронюка. — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. — 708 с.

56 Токвиль А. Демократия в Америке / пер. с франц.; предисл. Г. Дж. Ласки. — М.: Прогресс, 1992. — 554 с.

57 Милль Дж. С. Рассуждения о представительном правлении / пер. с англ. — Челябинск: Социум, 2006. — 384 с.

58 Making decentralization work: A handbook for policy-makers. — Paris: OECD Publishing, 2004. — 200 p.

59 Piasecki A. K. Polish Local Government vs. Central Government in 1990—2019. Selected Political Issues // Local Governance / ed. by J. Podgórska-Rykała, J. Sroka, M. Zabdyr-Jamróz. — Kraków: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, 2021. — P. 17—31. — DOI: 10.24917/9788380847156.1.

60 Politicising Democracy: The New Local Politics of Democratization. — London: Palgrave Macmillan, 2005. — 253 p.

61 Gibson E. L. Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries // World Politics. — 2005. — Vol. 58, No. 1. — P. 101—132.

62 The Politics of Economic Restructuring: State-Society Relations and Regime Change in Mexico. / ed. M. L. Cook and K. J. Middlebrook. — San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, 1994. — 358 p.

63 Enikolopov R., Zhuravskaya E. Decentralization and Political Institutions // Journal of Public Economics. — 2007. — Vol. 91. — P. 2261—2290.

64 Macedonian Law on Local Self-Government [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://mls.gov.mk/images/laws/EN/Law_LSG.pdf (дата обращения: 16.02.2025).

65 Ohrid Agreement [Электронный ресурс] // OSCE. — Режим доступа: https://www.osce.org/files/f/documents/2/8/100622.pdf (дата обращения: 16.02.2025).

66 Decentralization Index [Электронный ресурс] // European Committee of the Regions. — Режим доступа: https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Decentralization-Index.aspx (дата обращения: 16.02.2025).

67 Democracy Index 2025 [Электронный ресурс] // The Economist Intelligence Unit. — Режим доступа: https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2025/ (уточните точную ссылку при наличии) (дата обращения: 16.02.2025).

68 Hungary. Freedom in the World 2025 [Электронный ресурс] // Freedom House. — Режим доступа: https://freedomhouse.org/country/hungary/freedom-world/2025 (дата обращения: 16.02.2025).

69 Мадьяр Б. Анатомия посткоммунистического мафиозного государства — на примере Венгрии. — М.: Новое литературное обозрение, 2016. — 392 с.

70 Czachor R. The Europeanisation of the Local Self-Government in the South Caucasus // Polish Political Science Yearbook. — 2022. — Vol. 51, No. 2. — Режим доступа: https://czasopisma.marszalek.com.pl/en/10-15804/ppsy/1134-ppsy-vol-51/1156-ppsy-51-2/8577-ppsy202218 (дата обращения: 16.02.2025).

71 Hoffmann K. Local government reforms in Georgia and their impact on state—society relations // Eurasian Geography and Economics. — 2017. — Vol. 58, No. 5. — P. 1—20.

72 Margaryan M. Transforming Governance in Armenia: From Soviet Legacy to Strategic Reform // Journal of Political Science: Bulletin of Yerevan University. — 2025. — Vol. 4, No. 1. — P. 142—158.

73 Забашта А. С. Магдебургское право: понятие и источники // Наука и современность. — 2011. — № 13(3). — С. 207—212.

74 Гошко Т. Правовая локация городов Украины XIV-XVI веков: к постановке проблемы // История и сторическая память. Межвузовский сборник научных трудов / Под ред. А.Гладышева. — Вып. 3. — Саратов, 2011. — С. 9-36.

75 Білоус Н. О. Магдебурзьке право // Енциклопедія історії України: у 10 т. / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін.; НАН України, Ін-т історії України. — К.: Наукова думка, 2009. — Т. 6. — С. 413—415.

76 Кобилецький М. Самоврядування в містах Гетьманщини за магдебурзьким правом // Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze. — 2013. — № 4. — С. 59—71.

77 Matsuzato K. The Issue of Zemstvos in Right Bank Ukraine, 1864—1906: Russian Anti-Polonism Under the Challenges of Modernization // Jahrbücher für Geschichte Osteuropas. — 2003. — Vol. 51, № 2. — P. 218—235.

78 Третій Універсал Української Центральної Ради [Электронный ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. — Режим доступа: https://zakon.rada.gov.ua/go/n0005300-17 (дата обращения: 17.02.2025).

79 Четвертий Універсал Української Центральної Ради [Электронный ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. — Режим доступа: https://zakon.rada.gov.ua/go/n0001300-18 (дата обращения: 17.02.2025).

80 Українська Центральна Рада: документи і матеріали: у 2 т. — Київ: Наук. думка, 1996—1997. — (Пам'ятки історії України. Сер. V. Джерела новітньої історії). Т. 2: 10 грудня 1917 р. — 29 квітня 1918 р. / упоряд.: В. Ф. Верстюк (керівник) [та ін.]; редкол.: В. А. Смолій (відп. ред.) [та ін.]. — 1997. — 421 с.

81 Конституція Української Народної Республіки [Электронный ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. — Режим доступа: https://zakon.rada.gov.ua/go/n0001300-18 (дата обращения: 20.02.2025).

82 Двірна К., Сторчаус В. Формування місцевого самоврядування як складова парламентаризму доби Центральної Ради (березень 1917 — квітень 1918 рр.) // Наукові записки з української історії. — 2011. — Вип. 26. — С. 147—155.

83 Бойко О. Територія, кордони та адміністративно-територіальний устрій Української Держави гетьмана П. Скоропадського // Регіональна історія України. — 2009. — Вип. 3. — С. 217—232.

84 Кушко І. С. Формування місцевих органів влади періоду УНР Директорії (на прикладі сільських комісарів) // Міжнародний науковий журнал «Грааль науки». — 2021. — № 9 (жовтень). — С. 114—118.

85 Конституція УСРР 1919 року [Электронный ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. — Режим доступа: https://zakon.rada.gov.ua/go/n0001316-19 (дата обращения: 04.04.2025).

86 Конституция СССР 1936 года [Электронный ресурс] // Государственный архив Российский Федерации. — Режим доступа: https://statearchive.ru/465 (дата обращения: 04.06.2025).

87 Конституція УРСР 1937 року [Электронный ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. — Режим доступа: https://zakon.rada.gov.ua/go/001_001 (дата обращения: 04.04.2025).

88 Конституція УРСР 1978 року [Электронный ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. — Режим доступа: https://zakon.rada.gov.ua/go/888-09 (дата обращения: 04.06.2025).

89 Закон України від 28 липня 2023 року № 3285-IX «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою» [Электронный ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. — Режим доступа: https://zakon.rada.gov.ua/go/1654-10 (дата обращения: 04.04.2025).

90 Закон України від 7 грудня 1990 року № 533-XII «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [Электронный ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. — Режим доступа: https://zakon.rada.gov.ua/go/533-12 (дата обращения: 04.04.2025).

91 Утвенко В. В. Теорія та історія місцевого самоврядування: навч. посіб. — К.: ДП «Вид. дім «Персонал», 2017. — 234 с.

92 Закон України від 5 березня 1992 року № 2167-XII «Про Представника Президента України» [Электронный ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради

України. — Режим доступа: https://zakon.rada.gov.ua/go/2167-12 (дата обращения: 04.04.2025).

93 Закон України від 7 липня 1992 р. № 3917-XII «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» [Электронный ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. — Режим доступа: https://zakon.rada.gov.ua/go/3917-12 (дата обращения: 04.04.2025).

94 Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 р. № 1к/95-ВР [Электронный ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. — Режим доступа: https://zakon.rada.gov.ua/go/1к/95-вр (дата обращения: 04.06.2025).

95 Конституція України [Электронный ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. — Режим доступа: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text (дата обращения: 04.06.2025).

96 Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» [Электронный ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. — Режим доступа: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/ed20220526#Text (дата обращения: 04.06.2025).

97 Руденко О. М., Козюра І. В., Ткаленко Н. В., Маргасова В. Г. Історія та теорія місцевого самоврядування: навч. посіб. — Київ: Кондор-Видавництво, 2016. — 226 с.

98 Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» [Электронный ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. — Режим доступа: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14/ed20220101#Text (дата обращения: 04.06.2025).

99 Европейская хартия местного самоуправления: принята в г. Страсбурге 15 окт. 1985 г. [Электронный ресурс] // Совет Европы — Режим доступа: https://rm.coe.int/168007a105 (дата обращения: 16.11.2025).

100 Закон України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» [Электронный ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. — Режим доступа: https://zakon.rada.gov.ua/go/452/97-%D0%B2%D1%80 (дата обращения: 04.06.2025).

101 Андрощук О. В. В. Чорновіл та ідея федералізації України: еволюція поглядів // Український історичний журнал. — 2010. — № 1. — С. 22—34.

102 Асоціація міст України. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.auc.org.ua/ (дата обращения: 16.11.2025).

103 Всеукраїнська асоціація об’єднаних територіальних громад. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://hromady.org/ (дата обращения: 16.11.2025).

104 Всеукраїнська асоціація громад. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://communities.org.ua/ (дата обращения: 16.11.2025).

105 Проект DESPRO. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://despro.org.ua/ (дата обращения: 16.11.2025).

106 Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2014 р. № 591-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [Электронный ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. — Режим доступа: https://zakon.rada.gov.ua/go/591-2014-р (дата обращения: 04.06.2025).

107 Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII «Про співробітництво територіальних громад» [Электронный ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. — Режим доступа: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text (дата обращения: 04.06.2025).

108 Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI [Электронный ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. — Режим доступа: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20220101#n1015 (дата обращения: 04.06.2025).

109 Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI [Электронный ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. — Режим доступа: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17 (дата обращения: 04.06.2025).

110 Закон України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII «Про засади державної регіональної політики» [Электронный ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. — Режим доступа: https://zakon.rada.gov.ua/go/156-19 (дата обращения: 04.06.2025).

111 Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» [Электронный ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. — Режим доступа: https://zakon.rada.gov.ua/go/214-2015-%D0%BF (дата обращения: 04.06.2025).

112 Проект Закону від 1 липня 2015 р. № 2217а «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [Электронный ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступа: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (дата обращения: 04.06.2025).

113 Українська правда. Під Радою почалися заворушення: мітингувальники кидають димові шашки. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.pravda.com.ua/news/2015/08/31/7079622/ (дата обращения: 16.11.2025).

114 Закон України від 14 липня 2015 р. № 595-VIII «Про місцеві вибори» [Электронный ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. — Режим доступа: https://zakon.rada.gov.ua/go/595-19 (дата обращения: 04.06.2025).

115 Проект Закону від 13 грудня 2019 р. № 2598 «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [Электронный ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступа: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644 (дата обращения: 04.06.2025).

116 Опубліковано 23 розпорядження про адміністративні центри та території територіальних громад областей [Электронный ресурс] // Асоціація міст України. — Режим доступа: https://auc.org.ua/novyna/opublikovano-23-rozporyadzhennya-pro-administratyvni-centry-ta-terytoriyi-terytorialnyh (дата обращения: 16.11.2025).

117 Постанова Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» [Электронный ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. — Режим доступа: https://zakon.rada.gov.ua/go/214-2015-%D0%BF (дата обращения: 04.06.2025).

118 Закон України від 28 липня 2023 р. № 3285-IX «Про порядок вирішення окремих питань адміністративнотериторіального устрою України» [Электронный ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. — Режим доступа: https://zakon.rada.gov.ua/go/3285-20 (дата обращения: 04.06.2025).

119 Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 року № 1654-X «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» [Электронный ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. — Режим доступа: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1654-10 (дата обращения: 04.06.2025).

120 Government Finance Statistics (GFS), Main Aggregates and Balances Dataset. [Электронный ресурс] // World Bank Data36. — Режим доступа: https://data360.worldbank.org/en/dataset/IMF_GFSMAB (дата обращения: 16.11.2025).

121 Fiscal Decentralization Dataset [Электронный ресурс] // World Bank Data360. — Режим доступа: https://data360.worldbank.org/en/dataset/IMF_FISCALDECENTRALIZATION (дата обращения: 16.11.2025).

122 Закон України від 23 листопада 2018 р. № 2629-VIII «Про Державний бюджет України на 2019 рік» [Электронный ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. — Режим доступа: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19#Text (дата обращения: 04.06.2025).

123 Закон України від 14 листопада 2019 р. № 294-IX «Про Державний бюджет України на 2020 рік» [Электронный ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. — Режим доступа: https://zakon.rada.gov.ua/go/294-20 (дата обращения: 04.06.2025).

124 Рішення сесії Дрогобицької міської ради від 14 березня 2014 р. № 1290 «Звіт про міський бюджет м. Дрогобича за 2013 рік» [Электронный ресурс] // Дрогобицька міська рада. — Режим доступа: https://drohobych-rada.gov.ua/wp-content/uploads/2019/10/Rishennya_ses_1290.pdf (дата обращения: 06.04.2021).

125 Рішення сесії Дрогобицької міської ради від 22 лютого 2018 року № 1100 «Звіт про міський бюджет м. Дрогобича за 2017 рік» [Электронный ресурс] // Дрогобицька міска рада. — Режим доступа: https://doc.drohobych-rada.gov.ua/№-1100-рішення-сесії-дрогобицької-місько/ (дата обращения: 06.04.2021).

126 Рішення сесії Дрогобицької міської ради від 24 грудня 2020 року № 21 «Про бюджет Дрогобицької міської територіальної громади на 2021 рік»

[Электронный ресурс] // Дрогобицька міська рада. — Режим доступа: https://doc.drohobych-rada.gov.ua/№-21-рішення-сесії-дрогобицької-місько-2/ (дата обращения: 06.04.2021).

127 Закон України від 10 липня 2010 р. № 2487-VI «Про вибори депутатів Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [Электронный ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. — Режим доступа: https://zakon.rada.gov.ua/go/2487-17 (дата обращения: 04.06.2025).

128 Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 р. № 396-IX [Электронный ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. — Режим доступа: https://zakon.rada.gov.ua/go/396-20 (дата обращения: 04.04.2025).

129 Хантингтон С. Столкновение цивилизаций / С. Хантингтон; Пер. с англ. Т. Велимеева, Ю. Новикова. — М.: ООО «Издательство АСТ», 2003. — 603 с.

130 WVS Database. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.worldvaluessurvey.org/ (дата обращения: 16.11.2025).

131 Наказ Міністерства розвитку громад та територій України від 26 листопада 2020 р. № 290 «Про затвердження Кодифікатора адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад» [Электронный ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. — Режим доступа: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0290914-20#n8 (дата обращения: 04.10.2023).

132 Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». — Режим доступа: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_ (дата обращения: 04.06.2025).

133 Закон Республики Казахстан от 8 декабря 1993 г. № 2572-XII «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан» [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». — Режим доступа: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z930004200_ (дата обращения: 04.06.2025).

134 Закон України від 17 березня 1995 р. № 95/95-ВР «Про Автономну Республіку Крим [Электронный ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. — Режим доступа: https://zakon.rada.gov.ua/go/95/95-%D0%B2%D1%80 (дата обращения: 04.06.2025).

135 Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 г. № 148-II «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». — Режим доступа: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148_ (дата обращения: 04.06.2025).

136 Досье на проект Закона Республики Казахстан «О местном самоуправлении в Республике Казахстан» [Электронный ресурс] // Юрист. — Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39696687&pos=5;-106#pos=5;-106 (дата обращения: 16.09.2023).

137 Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 г. № 95-IV [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система нормативных

правовых актов Республики Казахстан «Әділет». — Режим доступа: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2500000171 (дата обращения: 04.06.2025).

138 Кодекс Республики Казахстан от 25 декабря 2017 г. № 120-VI «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)» [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». — Режим доступа: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1700000120 (дата обращения: 04.06.2025).

139 Рішення Андріївської сільської ради від 24 грудня 2021 року № VIII/9-434 «Про бюджет Андріївської сільської територіальної громади на 2022 рік» [Электронный ресурс] // Андріївська сільська територіальна громада. — Режим доступа: https://andriivska-gromada.gov.ua/bjudzhet-2022-roku-11-38-40-13-01-2022/ (дата обращения: 04.11.2023).

140 Решение маслихата района Биржан сал Акмолинской области от 27 декабря 2021 г. № С-12/14 «О бюджете Макинского сельского округа района Биржан сал на 2022—2024 годы» [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». — Режим доступа: https://adilet.zan.kz/rus/docs/G21BJ01214M (дата обращения: 04.11.2023).

141 Wolman H., McManmon R., Bell M., Brunori D. Comparing Local Government Autonomy Across States : working paper 1.17.091. — Washington, DC: George Washington Institute of Public Policy, 2008. — 55 p.

142 Sellers, J., Lidström, A. Decentralisation, Local Government, and the Welfare State // Governance. — 2007. — Vol. 20, № 4. — P. 609—632.

143 В Совете Европы рассказали, какая реформа в Украине является одной из наиболее успешных [Электронный ресурс] // РБК-Украина. — 26 октября 2018. — Режим доступа: https://www.rbc.ua/rus/news/sovete-evropy-rasskazali-kakaya-reforma-ukraine-1540550026.html (дата обращения: 12.10.2025).

144 Atchenson, J. Ukrainian Local Government’s Journey of Resilience [Электронный ресурс] // ICMA, 2024. — Режим доступа: https://icma.org/blog-posts/ukrainian-local-governments-journey-resilience (дата обращения: 04.04.2025).

145 Постанова Кабінету Міністрів України від 30 червня 2015 р. № 460 «Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України» [Электронный ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. — Режим доступа: https://zakon.rada.gov.ua/go/460-2015-%D0%BF (дата обращения: 04.06.2025).

146 Панов І. В. Вплив децентралізації на організацію роботи закладів системи охорони здоров’я України та надання соціальних послуг в сфері охорони здоров’я // Юридичний науковий електронний журнал. — Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2024. — № 8. — С. 164—169.

147 OECD. Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine. — Paris: OECD Publishing, 2018. — 295 p.

148 Decentralization, Regional Diversity, and Conflict: The Case of Ukraine / ed. by H. Shelest, M. Rabinovych. — New York: Palgrave Macmillan, 2020. — 373 p.

149 Ukraine's Patronal Democracy and the Russian Invasion / ed. by B. Madlovics, B. Magyar. — Budapest: CEU Press, 2023. — 404 p.

150 Кернес і Труханов очолили партію «Довіряй ділам» [Электронный ресурс] // Укрінформ. — 2 июня 2019 г. — Режим доступа: https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2713052-kernes-i-truhanov-ocolili-partiu-doviraj-dilam.html (дата обращения: 04.06.2025).

151 Безпалько У. Передел страны: что у Зеленского будут делать с реформой децентрализации [Электронный ресурс] // РБК-Україна. — 19 декабря 2019 г. — Режим доступа: https://www.rbc.ua/rus/news/peredel-strany-zelenskogo-budut-delat-reformoy-1576687542.html (дата обращения: 04.06.2025).

152 Скоркин К. Зеленский против регионов: где пройдет новая линия раскола в украинской политике [Электронный ресурс] // Carnegie Endowment for International Peace. — 28 мая 2020 г. — Режим доступа: https://carnegieendowment.org/posts/2020/05/ukraines-latest-schism-zelensky-against-the-regions?lang=ru (дата обращения: 04.06.2025).

153 Мера Полтави Мамая звільнили з посади за рішенням суду [Электронный ресурс] // Укрінформ. — 14 апреля 2023 г. — Режим доступа: https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/3695852-mera-poltavi-mamaa-zvilnili-z-posadi-za-risennam-sudu.html (дата обращения: 04.06.2025).

154 Політична партія «Пропозиція». — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://proposition.in.ua/ (дата обращения: 16.11.2025).

155 Закон України від 16 грудня 1993 № 3723-XII «Про державну службу» [Электронный ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. — Режим доступа: https://zakon.rada.gov.ua/go/3723-12 (дата обращения: 04.06.2025).

156 Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII «Про державну службу» [Электронный ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. — Режим доступа: https://zakon.rada.gov.ua/go/889-19 (дата обращения: 04.06.2025).

157 Umland, A., Romanova, V. Decentralising Ukraine: Geopolitical Implications // Survival. — 2019. — Vol. 61, № 5. — P. 99—112. — DOI: 10.1080/00396338.2019.1662108.

158 Bollen K. A. Political Democracy: Conceptual and Measurement Traps // Studies in Comparative International Development. — 1990. — Vol. 25. — P. 7—24.

159 Freedom in the World 2024 [Электронный ресурс] / Freedom House. — Washington, D.C.: Freedom House, 2024. — Режим доступа: https://freedomhouse.org/report/freedom-world (дата обращения: 04.06.2025).

160 Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800—2013 [Электронный ресурс]. — Vienna, VA: Center for Systemic Peace, 2014. — Режим доступа: https://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm (дата обращения: 04.06.2025).

161 Sartori G. The Theory of Democracy Revisited. — Chatham (NJ): Chatham House, 1987. — 247 p.

162 Петров Н., Титков А. Рейтинг демократичности регионов Московского Центра Карнеги: 10 лет в строю [Электронный ресурс]. — Москва: Московский Центр Карнеги, 2013. — 46 с. — Режим доступа:

https://carnegieendowment.org/files/CP_Petrov_Rus_2013.pdf (дата обращения: 04.06.2025).

163 Даль Р. А. Полиархия: участие и оппозиция / пер. с англ. С. Деникиной, В. Баранова; Гос. Ун-т — Высшая школа экономики. — М.: Изд. Дом Гос. ун-та — Высшей школы экономики, 2010. — 288 с.

164 Місцеві вибори — 2010. Пульс країни / Відп. ред. Когут А., Сідаш К. — К.: Лабораторія законодавчих ініціатив, 2011. — 228 с.

165 Протокол Чернігівської міської територіальної виборчої комісії Чернігівського району Чернігівської області про результати виборів депутатів Чернігівської міської ради в єдиному багатомандатному виборчому окрузі, 25 жовтня 2020 року [Электронный ресурс] // Чернігівська міська рада. — 2020. — Режим доступа: https://chernigiv-rada.gov.ua/storage/files/26/16/14/27/bb8870db3a55022da94535711656ab09.pdf (дата обращения: 04.06.2025).

166 Результати виборів депутатів Херсонської міської ради та міського голови (25 жовтня 2015 року) [Электронный ресурс] // Херсон. Громада. Ініціатива. — 2015. — Режим доступа: https://hgi.org.ua/?ch=vs_rvyb_2015 (дата обращения: 04.06.2025).

167 Більше половини львів'ян проігнорували вибори [Электронный ресурс] // Львівський портал. — 25 октября 2015 г. — Режим доступа: https://portal.lviv.ua/news/2015/10/25/bilshe-polovini-lviv-yan-proignoruvali-vibori (дата обращения: 04.06.2025).

168 Остаточна явка виборців у Львові становила 49,7% [Электронный ресурс] // РБК-Україна. — 2 нобяря 2010 г. — Режим доступа: https://www.rbc.ua/ukr/news/okonchatelnaya-yavka-izbirateley-vo-lvove-sostavila-49-7--02112010005500 (дата обращения: 04.06.2025).

169 Стала відома остаточна явка виборців на Харківщині [Электронный ресурс] // Суспільне Новини. — 25 октября 2020 г. — Режим доступа: https://suspilne.media/74002-stala-vidoma-ostatocna-avka-viborciv-na-harkivsini/ (дата обращения: 04.06.2025).

170 У Чернігові проголосували дещо більше третини виборців [Электронный ресурс] // Високий Вал. — 31 октября 2010 г. — Режим доступа: https://val.ua/site/1656 (дата обращения: 04.06.2025).

171 Журба А. У місцевих виборах у Львові взяли участь менше 40% виборців [Электронный ресурс] // ZAXID.NET. — 25 октября 2020 г. — Режим доступа: https://zaxid.net/u_mistsevih_viborah_u_lvovi_vzyali_uchast_menshe_40_vibortsiv_n1509576 (дата обращения: 04.06.2025).

172 Жуков С. В городскую раду Херсона прошли пять партий [Электронный ресурс] // Зеркало недели. — 5 ноября 2020 г. — Режим доступа: https://zn.ua/POLITICS/v-horodskuju-radu-khersona-prokhodjat-pjat-partij.html (дата обращения: 04.06.2025).

173 Исполнитель обязанностей. Главные факты биографии Игоря Терехова, который возглавил Харьков после смерти Кернеса [Электронный ресурс] // НВ. — 12 октября 2021 г. — Режим доступа: https://nv.ua/kharkiv/igor-

terehov-biografiya-kandidata-v-mery-harkova-kotoryy-vozglavil-gorod-posle-smerti-kernesa-50188741.html (дата обращения: 04.06.2025).

174 В Харькове начался съезд депутатов юго-восточных областей Украины [Электронный ресурс] // Интерфакс. — 22 февраля 2014 г. — Режим доступа: https://www.interfax.ru/world/360368 (дата обращения: 04.06.2025).

175 Указ Президента України від 19 березня 2022 р. № 153/2022 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 року «Щодо призупинення діяльності окремих політичних партій» [Электронный ресурс] // Рада національної безпеки і оборони України. — Режим доступа: https://www.rnbo.gov.ua/ua/Ukazy/5296.html (дата обращения: 04.06.2025).

176 Ukraine Refugee Situation [Электронный ресурс] / UNHCR. — Режим доступа: https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine (дата обращения: 04.06.2025).

177 Matuszak S. A struggle to survive. Ukraine's economy in wartime [Электронный ресурс] // OSW. — 18 октября 2022 г. — Режим доступа: https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2022-10-18/a-struggle-to-survive-ukraines-economy-wartime (дата обращения: 04.06.2025).

178 Damaged cultural sites in Ukraine verified by UNESCO [Электронный ресурс] // UNESCO. — 16 апреля 2025 г. — Режим доступа: https://www.unesco.org/en/articles/damaged-cultural-sites-ukraine-verified-unesco (дата обращения: 04.06.2025).

179 Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення підтримки обороноздатності держави та розвитку оборонно-промислового комплексу України [Электронный ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. — Режим доступа: https://zakon.rada.gov.ua/go/3428-20

180 Київ: людям за кілька годин роздали 10 тисяч автоматів для спротиву РФ [Электронный ресурс] // Українська правда. — 24 февраля 2022 г. — Режим доступа: https://www.pravda.com.ua/news/2022/02/24/7325565/ (дата обращения: 04.06.2025).

181 «Був такий емоційний підйом! Здавалось, що український дух витає над нами». Херсонці про перший мітинг проти окупації [Электронный ресурс] // Суспільне Херсон. — 5 марта 2022 г. — Режим доступа: https://suspilne.media/kherson/698798-buv-takij-emocijnij-pidjom-zdavalos-so-ukrainskij-duh-vitae-nad-nami-hersonci-pro-persij-miting-proti-okupacii/ (дата обращения: 04.06.2025).

182 Юрченко Н. В Новой Каховке мирные жители вышли на митинг против оккупации [Электронный ресурс] // РБК-Україна. — 6 марта 2022 г. — Режим доступа: https://www.rbc.ua/ukr/news/novoy-kahovke-mirnye-zhiteli-vyshli-miting-1646562075.html (дата обращения: 04.06.2025).

183 Карбунар Н. У Геніческу зібрався кількатисячний мітинг проти окупантів (фото, відео) [Электронный ресурс] // Главком. — 6 марта 2022 г. — Режим доступа: https://glavcom.ua/country/incidents/u-genichesku-zibravsya-kilkatisyachniy-miting-proti-okupantiv-foto-video-827456.html (дата обращения: 04.06.2025).

184 Міністерство розвитку громад та територій України. Державний фонд регіонального розвитку. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа:

https://mindev.gov.ua/diialnist/derzhavnyi-fond-rehionalnoho-rozvytku (дата обращения: 16.11.2025).

185 Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана от 16 марта 2022 года [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. — Режим доступа: https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1623953 (дата обращения: 11.01.2025).

186 Гурін Д. Бути громаді юридичною особою чи ні? [Электронный ресурс] // Децентралізація. — 26 ноября 2020 г. — Режим доступа: https://decentralization.ua/news/12990 (дата обращения: 04.06.2025).

187 Чехарина В. И. Реформы местного самоуправления в Польше (из Европейского опыта) [Электронный ресурс] // Труды Института государства и права Российской академии наук. — 2014. — №5. — С. 165-179.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Путеводитель для экспертных интервью

Меня зовут Мади Омаров. Я являюсь докторантом Казахского национального университета им. Аль-Фараби, г. Алматы.

Спасибо, что откликнулись на просьбу принять участие в нашем исследовании. Тема сегодняшнего интервью: преимущества и недостатки реформы местного самоуправления и децентрализации в Украине.

Исследование проводится в рамках написания докторской диссертации. И я хотел бы попросить разрешения сделать аудиозапись, которая нигде не будет воспроизводиться, а является вспомогательным инструментом, чтобы иметь полный материал для последующей обработки и написания диссертации. Если хотите, опрос будет полностью анонимным, я не буду упоминать Ваших данных.

Таблица А.1 — Путеводитель экспертных интервью

Основной вопрос	**Вспомогательные вопросы**
Какую общую оценку Вы бы могли дать данной реформе? (5 мин)	1. Можно ли считать, что данная реформа была успешной? 2. Какие наиболее яркие изменения принесла данная реформа? 3. В целом, какие положительные и отрицательные элементы реформы Вы могли бы выделить?
Давайте поговорим о реформе в контексте административной децентрализации	1. Насколько улучшилось качество административных услуг, оказываемых территориальными громадами? 2. Насколько достаточно полномочий было предоставлено территориальным громадам в ходе реформы? 3. Насколько чётко были прописаны полномочия? Случались ли случаи дублирования полномочий? 4. Справлялись ли территориальные громады с возложенными на них полномочиями и функциями?
Давайте поговорим о таком новом механизме, внедренном в рамках реформы, как	1. Насколько эффективно, по Вашему мнению, работает механизм добровольного объединения территориальных громад? 2. Насколько быстро проходил данный процесс?

добровольное объединение территориальных громад. (10 мин)	3. Какие процедурные и иные трудности возникали в ходе данного процесса? 4. Пыталось ли руководство местных органов власти затягивать/саботировать данный процесс? 5. Приходилось ли государству прибегать к стимулированию данного процесса?
Поговорим об изменении административно-территориального устройства Украины и полномочиях органов местного самоуправления в ходе реформы. (10 мин)	1. В 2020 году, произошло укрупнение административно-территориальных единиц второго уровня — районов. При этом, были существенно сокращены полномочия районных администраций, которые были перераспределены в пользу ОТГ. Скажите пожалуйста, насколько необходимым был данный шаг? 2. Повлияло ли укрупнение районов на повышение (или снижение) качества местного самоуправления? 3. Повлияло ли укрупнение районов на дебюрократизацию и сокращение численности государственного аппарата в районных администрациях? 4. Отразилось ли перераспределение полномочий от районов к ОТГ на качестве государственных услуг, предоставляемых местными органами власти? 5. Насколько изменилась роль районных государственных администраций в местном самоуправлении? 6. Насколько изменилась роль областных государсвтенных администраций в местном самоуправлении? 7. Насколько новая конфигурация административно-территориального устройства отражает существующие географические реалии, а также потребности местного сообщества?
Давайте поговорим о бюджетной составляющей реформы децентрализации. (10 мин)	1. Как повлияло установление прямых межбюджетных отношений между государственным бюджетом и местными бюджетами всех уровней на бюджетное администрирование и эффективность бюджетной политики?

	2. В связи с децентрализацией, помимо новых полномочий и доходов, также существенно возрасла ответственность ОТГ и обязательства перед гражданами. Достаточно ли, на Ваш взгляд, ОТГ получили налогов и других платежей, поступающих непосредственно в их бюджеты, для эффективного выполнения возложенных на них функций и обязательств? 3. Какие еще налоги и платежи следует направить (или наоборот убрать) в бюджеты ОТГ?
Поговорим о финансово-экономическом потенциале ОТГ. (5 мин)	1. Созданные в Украине ОТГ отличаются друг от друга по территории, численности населения, экономической базе. На Ваш взгляд, может ли децентрализация привести к диспропорции в развитии территорий? 2. Способно ли центральное правительство выполнять свои обязательства по финансово-экономическому выравниванию ОТГ?
Давайте поговорим о децентрализации в контексте политической децентрализации. (10 мин)	1. Как, на Ваш взгляд, повлияла децентрализация на развитие локальной демократии в целом? 2. Усилилась ли политическая конкуренция между политиками и политическими партиями на местном уровне? 3. Способствовала ли децентрализация росту политического плюрализма на местном уровне? 4. Стали ли выборные должности на местах более привлекательными для политиков? 5. Возросло ли участие граждан в местных выборах и местном политическом процессе? 6. Усилился ли общественный контроль за деятельностью органов местного самоуправления в ходе реформы? 7. Получили ли граждане дополнительные возможности для влияния на принятие решений на местном уровне?

Поговорим о возможных рисках децентрализации, в контексте национальной безопасности. (10 мин)	1. На Ваш взгляд, повлияла ли децентрализация на усиление региональных элит и кланово-олигархических групп? 2. Использовали ли некоторые региональные политики появившиеся полномочия и ресурсы для укрепления собственной власти на подконтрольных территориях? 3. После начала вооруженной агрессии России против Украины в феврале 2022 года, некоторые главы ОТГ в зоне боевых действий переходили на сторону России. Скажите пожалуйста, насколько это было распространено? 4. Облегчил ли переход некоторых глав ОТГ на сторону России процесс оккупации украинских территорий? 5. Какова была роль ОТГ в проведении мобилизации и организации территориальной обороны?

Спасибо за Ваше участие в исследовании!

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Квота для экспертных интервью

Таблица Б.1 — Квота для эксперта интервью

Категория эксперта	**Количество**
Представители академического сообщества	4
Представители государственных органов и органов местного самоуправления	3
Представители НКО	3

ПРИЛОЖЕНИЕ В
Список кодов

Таблица В.1 — Список кодов

Список кодов	**Частота**
Система кодов	832
Политическая децентрализация	131
Преимущества	78
Недостатки	53
Административная децентрализация	76
Преимущества	34
Недостатки	42
Фискальная децентрализация	67
Преимущества	41
Недостатки	26
Война	59
Сепаратизм	29
Территориальная реформа	82
Регионы	3
Районы	22
Громады	44
Коррупция	4
Региональное развитие	6
Неравенство	17
Европейский фактор	4
Кадры	19

ПРИЛОЖЕНИЕ Г

Кодировочная матрица направленного качественного контент-анализа направленных интервью с экспертами

Таблица Г.1 — Кодировочная матрица

	ЭИ1	ЭИ2	ЭИ3	ЭИ4	ЭИ5	ЭИ6	ЭИ7	ЭИ8	ЭИ9	ЭИ10
Политическая децентрализация	13	10	9	16	10	4	16	8	25	20
Политическая децентрализация > Преимущества	10	5	7	8	5	3	3	6	15	16
Политическая децентрализация > Недостатки	3	5	2	8	5	1	13	2	10	4
Административная децентрализация	0	8	9	18	2	2	14	1	21	0
Административная децентрализация > Преимущества	0	6	6	7	0	2	3	1	8	1
Административная децентрализация > Недостатки	0	2	3	11	2	0	11	0	13	0
Фискальная децентрализация	5	16	4	11	5	2	13	2	9	0
Фискальная децентрализация > Преимущества	4	9	3	7	1	2	6	2	7	0
Фискальная децентрализация > Недостатки	1	7	1	4	4	0	7	0	2	0
Война	2	16	3	11	1	0	4	1	19	2
Сепаратизм	3	4	0	3	3	1	8	0	6	1
Территориальная реформа	6	7	7	10	3	2	16	20	8	3
Территориальная реформа > Регионы	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0
Территориальная реформа > Районы	2	2	0	4	0	0	7	5	2	0
Территориальная реформа > Громады	3	5	7	6	1	0	4	12	3	3
Коррупция	1	1	0	0	0	0	0	0	2	0
Региональное развитие	0	1	0	0	1	0	0	3	1	0
Неравенство	1	1	0	4	2	0	4	3	2	0
Европейский фактор	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2
Кадры	0	0	0	11	1	0	0	3	2	2

ПРИЛОЖЕНИЕ Д

Заключение Локального Этического комитета КазНУ им. аль-Фараби №IRB — A1661 от 27 мая 2025 г.

«ӘЛ-ФАРАБИ АТЫНДАҒЫ ҚАЗАҚ ҰЛТТЫҚ УНИВЕРСИТЕТІ»
КОММЕРЦИЯЛЫҚ ЕМЕС АКЦИОНЕРЛІК ҚОҒАМЫ
ҒЫЛЫМ ЖӘНЕ ИННОВАЦИЯЛЫҚ ҚЫЗМЕТ ЖӨНІНДЕГІ ДЕПАРТАМЕНТІ
ЖЕРГІЛІКТІ ЭТИКАЛЫҚ КОМИТЕТ

ЖЭК
ЛЭК

НЕКОММЕРЧЕСКОЕ АКЦИОНЕРНОЕ ОБЩЕСТВО
«КАЗАХСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ АЛЬ-ФАРАБИ»
ДЕПАРТАМЕНТ ПО НАУКЕ И ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ЛОКАЛЬНЫЙ ЭТИЧЕСКИЙ КОМИТЕТ

От _____№_____

На №___589_____от_____

Заключение Локального Этического комитета

1.	ФИО докторанта	Омаров Мәди Есжанұлы
2.	Специальность (образовательная программа) докторантуры	«8D03104 - Политология»
3.	Период обучения в докторантуре	2021-2024 гг.
4.	Тема диссертации, дата утверждения	Децентрализация государственной власти в Украине: политологический анализ модели трансформации, 27.10.2021
5.	Данные о научных консультантах - Ф.И.О. (при его наличии), должности и места работы, ученые степени, гражданство	Отечественный научный консультант: Рахимбекова Бакыт Куанышбековна, кандидат исторических наук, старший преподаватель Кафедры политологии и политических технологий ФФиП КазНУ, директор Департамента по академическим вопросам Зарубежный научный консультант: Archil Chochia, PhD, Senior Researcher, TalTech Law School, Member of the Academic Ethics Committee, Tallinn University of Technology
6.	Объекты исследования	Реформа местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине
7.	Нарушения в процессе планирования, оценки, отбора и проведения научных исследований	Не выявлены
8.	Нарушения в процессе распространения результатов научных исследований	Не выявлены
9.	Каким образом проводилась защита прав, безопасности и благополучия объектов исследования (в случае наличия объектов живой природы и среды обитания)?	Объекты живой природы и среды обитания в исследовании отсутствовали
10	Номер одобрения	IRB – A1661
11	Дата одобрения исследования	27.05.2025

Председатель ЛЭК _____ Усатаева Г.М.

Секретарь ЛЭК _____ Шаухарова М.А.