

EASTERN REVIEW 2015, Т. 3

*Анатолий Н. Круглашов*

## **Потребности реформирования региональной политики в Украине: европейские ориентиры**

Проблемы регионального управления и региональной политики привлекают все больше внимания в научных исследованиях и общественных дискуссиях. В постсоветских странах система регионального управления и местного самоуправления отличается недостаточным уровнем реформирования и противоречивыми тенденциями развития. Пока что тут преобладают и в большинстве стран даже усиливают свои позиции органы государственной власти, а не институты местного самоуправления. Общеввропейская и мировая тенденция состоит в том, что самоуправление развивается благодаря механизмам децентрализации. Однако в постсоветских государствах процессы децентрализации еще получили успешного развития, особенно если говорить о России, Украине и Беларуси, отчасти о Молдове. Здесь периоды политики децентрализации перемежались с более длительными периодами централизации. В Украине процессы централизации и децентрализации носят переменный характер и подвержены смене векторов развития, в зависимости от господствующей в среде политической элиты конъюнктуры.

Фундаментальные проблемы регионального управления и местного самоуправления определяются, прежде всего, советским наследием в сфере политики руководства территориями со стороны центральной власти. Реальная власть в СССР советам не принадлежала, а окончательно она перестала им принадлежать после подавления левоэсеровского мятежа и установления политики военного коммунизма. С тех пор советская партийная бюрократия опиралась на принципы так называемого демократического централизма, а сами советские органы власти действовали под контролем партийных комитетов, без чьего одобрения не могли быть приняты ни управленческие, ни кадровые решения. Демократический централизм теоретически предполагал избираемость снизу, политическую подотчетность и подконтрольность нижестоящих органов вышестоящим. Эти органы управления на местах

и по всей стране создали так называемую советскую матрешку, где вышестоящий орган мог отменить решение нижестоящего, если в этом возникала потребность. Однако со времени правления И. Сталина, как правило, такой необходимости не возникало.

До периода перестройки система управления работала как единая вертикально организованная иерархическая структура, где формально власть принадлежала советам, точнее их исполнительным комитетам. Но настоящая власть принадлежала только партийным органам. Поэтому громкий лозунг „Вся власть – советам!” не был реализован коммунистами в истории одноименной власти. Он так и остался пропагандистским лозунгом.

Система управления в СССР основывалась на всеохватывающем партийном централизме и декоративности советского самоуправления<sup>1</sup>. В таком виде она просуществовала до 1980-х гг., когда изменения в систему формирования и деятельности органов власти на местах были начаты последним советским лидером М. Горбачевым и его окружением, начиная с выборов руководителей в трудовых коллективах. Этот существенный шаг к реформам системы управления в государстве оказался далеко не последним. Более значительные изменения, существенно повлиявшие на судьбы советского государства и общества, произошли после выборов 1989 г., которые состоялись на всесоюзном уровне, создания Съезда народных депутатов и постоянно действующего Верховного совета, что оказалось важным шагом к становлению института парламентаризма в стране. После отмены 6-й статьи Конституции партийная опора советской власти начала дезинтегрироваться. Особенно заметно это стало во время выборов 1990 г., когда были избраны местные и республиканские советы. В ряде случаев в Верховных советах союзных республик произошло не только принятие формальной декларации о суверенитете – отдельные республики СССР заявили о желании выйти из его состава.

Сначала это сделали Латвия, Литва и Эстония, затем Грузия и Молдова. Остальные союзные республики удовлетворились принятием менее радикальных Деклараций о государственном суверенитете. В рамках процессов суверенизации, приобретших характер радикальной трансформации советской сверхцентрализованной модели государственного управления в направлении децентрализации, и происходила передача все больших полномочий от центра „на места”. Тогда же начались и поиски новой модели местного самоуправления. Именно процессы децентрализации власти в советских республиках положили начало основания новых национально-государственных моделей местного самоуправления.

---

<sup>1</sup> О.Г. Черкас, *Становлення та розвиток взаємовідносин вищих і місцевих органів влади в Україні: радянський період*, [в:] *Теорія та практика державного управління*, Зб. наук.праць, Харків 2013, випуск 1(40), с. 430.

В Украине этот процесс происходил с определенной задержкой. Киев не был лидером суверенизации в СССР. В Верховной Раде УССР была создана „группа 239”, стоящая на позициях сохранения КПСС и марксистско-ленинской идеологии, и, в противоположность ей была образована Народная рада, оказавшаяся в оппозиционном меньшинстве. Однако используя поддержку со стороны нарастающего массового протестного движения, это меньшинство смогло влиять на принимаемые решения. К тому же в ряде местных советов оппозиционные политические силы оказались либо при власти (в трех западно-украинских областях), либо смогли образовать достаточно многочисленные и боевитые фракции, влиявшие на позицию этих органов региональной и местной власти. В ответ на новые запросы общества и ситуацию в республике 7 декабря 1990 г. Верховная рада УССР приняла закон „О местных советах УССР и местном самоуправлении”. Согласно этому закону местная власть приобретала дуалистический характер: она отвечала за организацию деятельности данной территории и интересы граждан этой территории; она же выполняла функции государственного управления на определенной территории. Это была попытка примирить новые нормы демократического самоуправления с старыми принципами демократического централизма.

Когда Украина провозгласила Независимость 24 августа 1991 г., перед новым государством встал ряд проблем, которые необходимо было решать властям незамедлительно. Первейшей из этих проблем стала забота о сохранении территориальной целостности и единства украинского государства. Уже в 1992 г. заявила о себе угроза утраты территориальной целостности, прежде всего, со стороны Крыма, которую пытались остановить усиленной централизацией. Не случайно в этом же году появляется новая редакция закона, которая узаконивает централизацию в государственном управлении территориями. Урезаются полномочия местных советов за счет введения нового для Украины института – института представителя Президента (главы местной государственной администрации) на областном и районном уровне. На него возлагается, помимо прочего, задача обеспечения правопорядка и общественной безопасности на данной территории. Таки образом, создается вертикаль власти, подчиненная непосредственно Президенту Украины. В таком виде модель просуществовала до 1994 г.

Благодаря этим и другим усилиям Киева вначале 90-х гг. XX в. крымский сепаратизм удалось погасить. Проявления сепаратизма на Закарпатье и в Черновицкой области оказались менее масштабными и не были угрожающими, равно как и некоторые другие региональные попытки, и в последующие годы угроза утраты целостности государства стал отходить на второй план в общенациональной политической повестке дня.

На первый план стало выходить все более сильное устремление региональных элит к созданию наиболее комфортных условий для развития тех территорий, которые они представляли и стремились максимально контро-

лизовать их ресурсы. Накануне выборов 1994 г., ставшими компромиссным, вынужденным политическим решением назревших в стране социальных и экономических противоречий, Президенту Л. Кравчуку необходимо было заручиться поддержкой региональных элит на грядущих выборах. Идя навстречу их пожеланиям, в феврале 1994 г. был принят закон „О формировании местных органов власти и управления”, который устранял местные администрации районного и городского уровня. Им же была введена всеобщая избираемость всех руководителей местных органов власти: от глав поселкового и сельского совета до председателей районных и областных советов<sup>2</sup>. В условиях невиданного ранее уровня демократизации не только самого избирательного процесса, но и способов формирования органов власти, прошли выборы на всех уровнях власти. В их результате вторым Президентом Украины стал не Леонид Кравчук, а Леонид Кучма, выходец из партийно-хозяйственной номенклатуры, представитель бывшего общесоюзного военно-промышленного комплекса. Региональные элиты в новых условиях сосредоточили свое внимание и усилия на проведении местных выборов, и не помогли действовавшему на их момент Президенту. Тем не менее, именно в 1994 г. граждане Украины впервые за всю историю страны получили ценный опыт избрания практически всех своих руководителей, к тому же в условиях минимального административного давления на позиции избирателей.

Как вполне логичный результат, новая волна демократизации избирательного процесса породила следующий виток децентрализации системы регионального управления. Местные руководители, получив новый уровень легитимности на выборах, ощутили себя высшей властью на местах и стали заниматься локальными вопросами, отодвинув интересы центра на второй план. Это вовсе не устраивало Л. Кучму и, похоже, не только исходя из его понимания общегосударственных интересов. Путем давления на Верховную Раду он добился принятия Конституционного договора „Об основных принципах организации и функционирования государственной исполнительной власти и местных органов самоуправления на период до принятия новой конституции Украины”<sup>3</sup>. Документ, ставший уступкой Президенту со стороны парламента, снова изменил вектор развития региональной политики центра в сторону централизации управления. В этом договоре его стороны пошли на временный политико-правовой компромисс. А именно, соответствующие главы районных и городских советов одновременно получили статус глав государственных администраций. Мандат доверия их был по-прежнему зависим от ранее сделанного выбора избирателями своего региона, но при этом

<sup>2</sup> Закон України „Про формування місцевих органів влади і самоврядування” від 3.02.1994 № 3917-XII, „Відомості Верховної Ради України” 1994, № 22.

<sup>3</sup> Конституційний Договір між Президентом України та Верховною Радою України „Про основні принципи організації та функціонування державної виконавчої влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України” від 8.06.1995 № 1к/95-ВР, „Відомості Верховної Ради України” 1995, № 18.

они были обязаны выполнять распоряжения Президента и Кабинета министров, и нести перед ними ответственность за своевременность и полноту их исполнения. Такой порядок формировал институциональный дуализм их статуса и функций: с одной стороны эти должностные лица действовали как непосредственно избранные населением, а с другой – они попадали под контроль Президента и его администрации, что существенно ограничивало их возможности и управленческую самостоятельность.

Откровенно централистская модель управления территориями страны была закреплена Конституцией Украины от 28 июня 1996 г. С одной стороны, она задекларировала права местного самоуправления и утверждала его отделение от системы органов государственного управления на местах. Местное самоуправление наделялось административной, кадровой, финансовой автономией. Но, с другой стороны, на органы местного самоуправления возлагалось выполнение отдельных полномочий государства, в частности, в сфере культуры, образования, социальной политики, в отношении исполнения которых они были подконтрольны центральным органам власти во главе с Кабинетом министров и Президентом Украины. Был прописан механизм назначения местных администраций, которые получили главенствующую роль в системе управления территориями. Главы администраций назначались Президентом по формальному согласованию с Премьер-министром. Однако данный механизм на практике систематически игнорировался Л. Кучмой.

В развитие новых конституционных норм, 21 мая 1997 г. был принят новый закон о местном самоуправлении в Украине. Он конкретизировал конституционные полномочия этих органов и ввел важную новацию: были определены советы базового уровня, наделявшиеся достаточно значительными полномочиями, они же определялись в качестве органов самоуправления, представляющими интересы местных территориальных сообществ. К таковым были отнесены советы сельского, поселкового уровня и городские советы. У них были также свои исполнительные органы и соответствующий исполнительный аппарат. Одновременно районные и областные советы были определены как представительские органы, представляющие совокупность территориальных громад (общин) данной территории. Они не получили прав на создание своих исполнительных органов. Поэтому были обязаны делегировать свои исполнительные функции областным и районным администрациям, сохраняя за собой формальное право контроля над реализацией долгосрочных и целевых программ, бюджета и некоторых других вопросов<sup>4</sup>. Юридически местные советы этого уровня имеют право контролировать деятельность глав администраций. В частности, если большинство их депутатов

---

<sup>4</sup> Б.А. Руснак, *Конституційно-правові засади та пріоритетні напрями розвитку місцевого самоврядування в Україні, Місцеве самоврядування в Україні: досвід, проблеми та перспективи розвитку*, Матеріали міжрегіональної науково-практичної конференції, м. Чернівці, 15 грудня 2000 року, Чернівці 2000, с. 26.

высказывается за снятие данного главы, президент обязан рассмотреть этот вопрос, впрочем, он не обязан уволить соответствующего человека. Если же вопрос о недоверии набирает 2/3 голосов депутатов, то Президент должен это решение реализовать<sup>5</sup>. Однако практика показала крайне ограниченную дее-способность такого механизма контроля местной представительской власти над соответствующим уровнем исполнительной власти.

В этот же период, который завершает формирование правовых основ системы местного самоуправления 15 июля 1997 г. Верховная рада Украины ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления. В соответствии с Конституцией страны международные договоры и другие ратифицированные акты становятся частью национального законодательства. В основном положения данной Хартии в Украине были реализованы, в части касающейся ее имплементации в национальное право. Однако были сделаны и характерные исключения. Например, согласно Хартии все местные органы власти должны иметь свой исполнительный орган. Это положение не осуществлено в Украине по сегодня. Таки образом, районные и областные советы не имеют своих исполнительных органов и не могут осуществлять свою деятельность иначе как через аппарат местных администраций, реально контролируемый центром. Советы же базового уровня, в том числе городского, оказались в ситуации внутреннего властного дуализма, породившую впоследствии волну конфликтов в них. Так, например, были определены полномочия сильных городских глав, которые получили возможность формировать, с согласия городского совета, исполком как коллегиальный орган, назначать и увольнять работников исполнительных органов. Городской голова получил право быть сдерживающим по отношению к совету институт: мог накладывать временное вето на решение совета. Но став достаточно сильными самостоятельными игроками, городские головы нередко оказывались в состоянии конфликтам с депутатами совета, а кроме того, часто сталкивались с крайне напряженными отношениями с руководителями местных государственных администраций.

Следовательно, факт принятие Европейской хартии в Украине нужно оценить позитивно, так как она сыграла важную роль в создании рамочных норм, обеспечивших дальнейшее развитие местного самоуправления в стране. Одновременно, нужно отметить, что практика избирательного применения ее положений заложила ряд противоречий в развитии системы регионального государственного управления и местного самоуправления<sup>6</sup>. Прежде всего, в регионах так и не были надлежаще разграничены компетенции и функции органов местного самоуправления как представителей

---

<sup>5</sup> Закон України "Про місцеві державні адміністрації", Офіційне видання, Київ 1999, с. 30.

<sup>6</sup> О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін, *Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України*, Київ 2012, с. 59.



территориальных общин („громад”). Кроме этого, вследствие механизма делегирования им государством полномочий органы местного самоуправления не могли быть достаточно самостоятельными игроками даже в масштабах соответствующих территорий. Это порождало напряженные отношения между руководством местных советов и главами соответствующих государственных администраций, а также конфликты между избираемыми населением непосредственно городскими головами и депутатским большинством советов. Этот тройной институционально-правовой конфликт особенно ярко был замечен в советах областных городов, в частности Винницы, Ужгорода, Черновцов, Львова, а позже перекинулся и на столицы – Киев. Почвой для развертывания таких конфликтов, впрочем, выступали не вопросы оптимальной организации региональной политики и местного самоуправления, а более „приземленные”, прагматичные интересы: обеспечения контроля над земельными ресурсами, собственностью, финансами и т.д.

Уже в 2000 г. был предпринят ряд попыток реформирования существующей системы. Наиболее важная из них имела место в последние годы правления Кучмы. В 2002 г. он начал испытывать сомнения в отношении выбора дальнейшей линии политического поведения и прибегать к попыткам реформирования политической системы Украины, в том числе предлагая те или иные варианты реформ регионального управления. В результате событий „Оранжевой революции” 8 декабря 2004 г. произошло существенное урезание полномочий Президента<sup>7</sup>. Предполагалось, что это ознаменует только первый этап политической системной реформы. Благодаря ней центр принятия стратегических решений переместился в парламент, путем создания там соответствующего большинства, которому теперь должно было быть подконтрольна исполнительная власть – Кабинет министров Украины. Как составляющая часть этой реформы была предложена децентрализация местного самоуправления. Хотя Конституционный суд Украины дал позитивное заключение по поводу этой реформы, она так и не была реализована. Видимо потому, что каждому Президенту и стоящим за ним влиятельным экономико-политическим группам интересов было очень выгодно удерживать в своих руках управленческую вертикаль контроля над страной. Поэтому каждый из них эти реформы откладывал „на потом”, так и не приступая к их практическому осуществлению.

Не стало исключением из этого „правила” и время президентства В. Ющенко. Назревшие изменения в региональной политике и системе местного самоуправления должны были произойти в виде административно-территориальной реформы. Она исходила из убеждения, что территориальное

---

<sup>7</sup> Закон України „Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, „Офіційний вісник України. Щотижневий збірник актів законодавства” 2004, № 49, с. 21–47.

деление Украины, созданное в 1930–1940 гг., устарело и неэффективно. Ни по масштабам территорий, ни по их ресурсной, финансовой и налоговой базе существующие районы и области в Украине несопоставимы. Соответственно, эти давно сложившиеся диспропорции на самом деле необходимо было выравнивать<sup>8</sup>. Идея реформы состояла еще и в том, чтобы создать органы местного самоуправления (громады) такого территориального масштаба, которые были бы максимально самоокупаемыми за счет собственной налоговой базы<sup>9</sup>. Однако при таких позитивных замыслах реформа была крайне непрофессионально подготовлена к осуществлению. Ее инициаторами не было представлено необходимых экономических выкладок, показывающих возможность, целесообразность и выгоды от такой реформы. В таких условиях эта попытка реформ закончилась публичным и зрелищным скандалом. Когда ответственный за проведение реформы вице-премьер Роман Бессмертный приехал в свое родное село на Киевщине, чтобы убедить своих земляков в важности реформы, он был ими освистан и вынужден сбежать с места проведения собрания.

Согласно предполагаемой реформе, формально трехзвенная структура управления регионами сохранялась. Но первичный уровень громад должен был быть таким, чтобы охватывать не одно село и поселок, а несколько. Идея была скопирована, однако не очень удачно с реформирования административно-территориальной системы Польши<sup>10</sup>. Именно польская административно-территориальная реформа оказалась наиболее последовательной и результативной среди постсоциалистических стран. Она началась в 1989 г. и в основном была завершена в 1999–2000 гг. Это было 10–11 лет последовательных изменений, опирающихся на достаточно четкий алгоритм, на новую финансовую систему, на политику децентрализацию бюджетных, фискальных и других полномочий.

Попыткам же проведения подобной реформы в Украине был присущ управленческий хаотизм и неоправданный энтузиазм инициаторов изменений, не основанный на элементарных финансовых расчетах. В частности не было ясно, сколько и какие налоги должны оставаться на уровне первичного уровня самоуправления (громады), сколько – на уровне района, сколько – на уровне области, какими должны быть границы области и прочее. Значительное несогласие среди экспертов и общественных организаций вызвали перспективы изменения границ областей. За многие годы люди уже свыклись

---

<sup>8</sup> А. Ткачук, Р. Ткачук, Ю. Ганущак, *З історії реформ адміністративно-територіального устрою України 1907–2009 роки*, Київ 2009, с. 81–90.

<sup>9</sup> *Адміністративно-територіальна реформа: завдання, шляхи реалізації і критерії ефективності: Матеріали “круглого столу”*, ред. З.С. Варналія, Київ 2005, с. 73.

<sup>10</sup> A. Kruglashov, *Central and Eastern Europe Regional Reforms: From Dismantling a Soviet Model to Europeanizing a National One*, [b:] *Regional Dynamics in Central and Eastern Europe*, eds F. Palermo, S. Parolari, Laiden & Boston 2013, с. 7–34.



с определенными территориальными рамками своих регионов. Поэтому, когда речь заходила о том, что границы регионов, сложившиеся за многие годы, могут существенно измениться, это вызывало негативную реакцию.

Второй раз к вопросу реформирования региональной политики и местного самоуправления вернулось уже правительство Юлии Тимошенко. 27 июля 2009 г. на заседании Кабмина была принята развернутая, теоретически насыщенная, однако не достаточно конкретная концепция реформирования местного самоуправления. В ней, в частности, речь шла о том, что нужно сделать для избавления местного самоуправления ряда его хронических недостатков, разграничения полномочий между государственными исполнительными органами и местными советами и т.д. Основная идея реформирования оставалась следующей: упразднить местные администрации районного уровня, сохранить областные администрации, но урезать их функции, главным образом, путем ограничения их контрольно-наблюдательными полномочиями. В первую очередь, такими, как исполнение госбюджета, реализация госпрограмм, обеспечение единства исполнения государственных законов, постановлений Кабмина, указов Президента и т.д. В то же время, местные советы предполагалось наделить более широкими правами, в том числе возможностью формировать собственные исполнительные комитеты и исполнительные органы. А работники управленческого аппарата на местах должны были бы перейти в большинстве своем из госадминистраций в исполкомы. В основу критериев изменения функций органов местного самоуправления и органов местной власти на местах предлагалось положить основные параметры сервисного государства. С их учетом предполагалось формирование таких органов, которым будут предоставлять наиболее качественные и доступные услуги местному населению, чего не было в ранее в украинской практике<sup>11</sup>. Однако, несмотря на такие благие намерения, даже правовые противоречия в системе функционирования исполнительной власти на местах, равно как и деятельности органов местного самоуправления не были устранены<sup>12</sup>.

Реформаторские планы В. Ющенко и Ю. Тимошенко не были реализованы к началу смены власти, с приходом к ней Виктора Януковича. Когда он стал Президентом, он неприкрыто начал перестраивать украинское государство и его управленческую систему по образцу и подобию наших ближайших соседей, прежде всего России и Беларуси. Одним из первых его шагов в этом направлении стало решение Конституционного суда Украины, удивительное по своей правовой „смелости”. Оно сводилось к тому, что та часть Конституции, которая была принята в 1996 г. признавалась правильной, а та,

---

<sup>11</sup> М. Дацишин, В. Керецман, *Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні*, Київ 2007, с. 52.

<sup>12</sup> В. Мамонова, *Державна регіональна політика: проблеми формування правової бази*, [www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2010-1/doc/2/03.pdf](http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2010-1/doc/2/03.pdf), с. 66.

которая была принята в 2004 г., – неправильной. Соответственно, Украина совершенно неожиданно вернулась к конституционной модели 1996 года. Соответственно, в стране снова ускоренно пошел процесс ре-централизации государственного управления, в том числе и на местах.

Отметим, что не только политические силы, представленные В. Януковичем, стремились к монополизации своего властного положения, как в центре, так и в регионах. Еще в 2006 г. Верховный совет принял новый закон о выборах в местные советы и Верховный совет Автономной республики Крым. Это было поворотным моментом в развитии избирательной, да и политической системы Украины. Как единая модель в Украине на всех уровнях была принята пропорциональная система. В итоге получился правовой нонсенс. Политические партии получили фактически монопольное право выдвигать как кандидатов во все советы, так и формировать избирательные советы. Правда, избирательные комиссии получили право формировать в первую очередь, партии, находящиеся в парламенте. А 1/3 их состава и по жребию – внепарламентские партии. Основной состав комиссии формировали парламентские партии, что закрепляло за ними возможность приоритетного влияния на результаты выборов. Но по всем конституциям, которые претендуют на определенный уровень демократичности, всегда существует сбалансированное равенство между активным и пассивным избирательным правом. Активное право – это право избирать, которое ограничивается гражданством и возрастным цензом. Обычно в постсоветских странах не существует имущественного ценза, образовательного, гендерного и любого другого, дискриминирующего граждан. Пассивное избирательное право – предусматривает возможность быть избранным в разные выборные органы власти.

И вот этим законом в Украине было ограничено пассивное избирательное право граждан. Если гражданин Украины не является членом партии или не выдвинут ею, то он не может попасть ни в Верховную Раду, ни в местный совет. Это был, по своей сути, антиконституционный закон, который действовал до 2010 г. В 2010 г. был сделан некоторый шаг назад. На базовом уровне возможность выдвигать кандидата получили не только партии. Была принята пропорционально-смешанная модель выборов. Половина депутатского корпуса городских и местных советов формировалась по партийным спискам, а половина – на мажоритарных округах (кроме сельских и поселковых советов). После этого никаких существенных новаций касательно правового порядка формирования местных органов власти в Украине не было.

Главы администраций, назначаемые новым Президентом и подотчетные, прежде всего, ему лично, сконцентрировали в руках реальную власть, причем опять были приняты новые законы и о Кабинете министров, усилены законы о местной администрации. Возник заметный политический парадокс: те территории, которые еще в 2010–2011 гг. не контролировались

Партией регионов, подозрительно массово начали (начиная с Киева) отправлять глав местного самоуправления в отставку. То же самое произошло во многих других местных советах. К примеру, на территории Черновицкой области – в самих Черновцах и в г. Белгород-Днестровский, небольшом городе, но важном, потому что там находится ГРЭС – значительный экономический объект. Эти территориальные общины оказались в ситуации, в которой закон позволил депутатскому большинству пренебречь недавно высказанным на выборах мнением избирателей. Не было проведено референдумов, однако ситуативно сформированное депутатское большинство могло проголосовать против городского головы, нередко под надуманными предложениями. После этой процедуры, везде, где не было достаточной уверенности в том, что новый городской голова будет избран из числа приверженцев Партии регионов, выборы не назначаются. Все попытки в Верховном совете принять решение о проведении таких досрочных выборов блокировались правящим большинством до революционного 2014 г.

Таки образом, в 2011–2012 гг. Президент В. Янукович начал действовать под флагом реформаторства. Он продуцировал целый ряд реформаторских инициатив и соответствующих им документов, таких как стратегия государственного управления, стратегия кадровой политики, концепция реформирования, административную реформу<sup>13</sup>. Последняя была названа именно административной реформой, что можно оценить как верный шаг, так как сначала необходимо провести административную, а потом браться за административно-территориальную реформу. Но на самом деле эта реформа была проведена только на первом этапе. В частности, были пересмотрены полномочия только центральных органов исполнительной власти: были созданы министерства, агентства и службы. Утверждалось, что следующим этапом будет изменена система взаимоотношений центральных органов и органов местного самоуправления, территориальных органов и представительств центральной власти на местах. Однако второй этап административной реформы в Украине так и не наступил за годы правления В. Януковича и его политической команды. Даже новая редакция закона о государственной службе, принятая парламентом и подписанная Президентом, так и не вступили в силу. Остальные же реформы, провозглашенные им, так и остались на бумаге.

Ситуация с реформированием региональной политики и системы местного самоуправления начала осмысливаться как нетерпящая отлагательств после революционных событий начала 2014 г. и бегства из Украины В. Януковича. Новая власть, сперва временная, а потом легитимизированная

---

<sup>13</sup> М. Ярмистий, *Напрямки реформування системи державного управління та державної служби*, „Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування” 2010, № 1, с. 7–9.

президентскими и парламентскими выборами, неустанно заявляет о своей готовности к проведению масштабных и всеохватывающих реформ, в том числе системы государственного управления, региональной политики и местного самоуправления. После аннексии Россией Крыма и разворачивания с ее поддержкой войны на Донбассе, ключевым лозунгом новых властей стала децентрализация государственного управления, передача полномочий из центра на места. И эти обещания отвечают чаяниям большинства украинских граждан, потребностям общества и государства. Об этом идет речь в документах Кабинета министров под председательством премьера А. Яценюка, в проекте новой Конституции Украины, предложенной Президентом П. Порошенко. Называются правильные ориентиры для проведения таких реформ, на сами реформы пока что не сдвинулись с вербального уровня декларируемого и проговариваемого, что вызывает нарастающее неодобрение в обществе и экспертной среде, так как утрачивается драгоценное время на проведение неотложных реформаторских действий и утрачивается доверие общества.

Подводя общие итоги, отметим, что официально украинские власти в целом провозглашали курс на реформирование системы региональной исполнительной власти и местного самоуправления, ориентируясь на нормы Совета Европы и практику ЕС. В официальные концепции и стратегии уже вошли понятия децентрализации, делегирования полномочий, субсидиарности и прочие атрибуты европейской политико-управленческой лексики. Но на самом деле Украина, как и другие постсоветские страны, оказывается в нестойком положении на сменяющих друг друга волнах централизаторских и децентрализаторских процессов. Остаются нерешенными правовые проблемы. В стране не реализовываются в полном объеме европейские нормы, хотя формально они должны действовать.

Требуют своего решения институциональные проблемы. Законодательно не завершено разграничение полномочий между советами разного уровня – базовых и производных от них. Львиная доля реальных полномочий находится в руках государственных администраций, не избираемых населением управляемых ими территорий и не подконтрольных ему. Влияние со стороны советов на администрации является минимальным и декоративным.

В регионах и в местных советах накопилось немало финансовых проблем. Бюджетный процесс остается централизованным и „ручным” в управлении, т.е. главы администраций и местного самоуправления вынуждены искать особые подходы к Министерству финансов и Министерству экономики с тем, чтобы получить некие средства, даже заложенные в бюджет. А там, где есть ручное управление, неминуемо процветает коррупция, ставшая одной из национальных болезней украинского общества и государства. Важно отметить и то, что местные советы, да и региональная исполнительная власть, стали жертвой борьбы за ресурсы олигархических групп.

Позитивным моментом есть то, что за последние годыросло влияние гражданского общества. Появились институализированные формы диалога гражданского общества с органами местной власти. При советах действовали различные консультативно-экспертные группы, при администрациях действуют общественные советы. Практика местного самоуправления предусматривает обязательные консультации с общественностью, проведение общественных слушаний и референдумов. Однако, несмотря на то, что все они прописаны в законодательстве, само гражданское общество не способно в полной мере этими инструментами пользоваться, поскольку они требуют ресурсных затрат, а также подготовки – информационной, кадровой, финансовой. И это положение пока что радикально не изменилось в лучшую сторону и после революционного кризиса 2013–2014 гг.

В силу таких условий и проводимой государством региональной политики органы местного самоуправления остаются уязвимыми, нестабильными и далеко не такими эффективными, как этого хотели бы граждане Украины, живущие на тех или иных территориях. С одной стороны, местным органам не хватает полномочий и финансов, с другой – они вынуждены были выполнять то, что требует от них центр даже тогда, когда они с указаниями не согласны. Все это приводит к тому, что волны централизации и децентрализации менялись в угоду централизаторских тенденций. Правительство В. Януковича особенно преуспело в развитии централизаторских тенденций. Новая власть в условиях необъявленной войны и острого социально-экономического кризиса пока что сделала недостаточно для изменения региональной политики и стимулирования развития системы местного самоуправления.

Таким образом, развитие местного управления и самоуправления носит противоречивый, сложный, нередко хаотизированный и устойчиво колебательный характер. Украина еще не выработала стабильную, эффективную и европейскую модель региональной политики и местного самоуправления. Успешный опыт ряда постсоциалистических стран в реформировании этой сферы, и прежде всего, Польши остается актуальным и надежным ориентиром для страны на современном, крайне драматическом, этапе ее развития.

*Anatolij M. Krugłaszow*

### **W obliczu konieczności reformy polityki regionalnej na Ukrainie: orientacje europejskie**

Przedmiotem artykułu jest analiza zagadnienia struktury i zasad funkcjonowania ukraińskiego systemu władz regionalnych i samorządu lokalnego. Autor podejmuje się studiów nad wspomnianym zagadnieniem w ujęciu dynamicznym, z uwzględnieniem całego okresu istnienia niepodległej Ukrainy.

Szczególną uwagę zwrócono na uwarunkowania prawno-instytucjonalne polityki regionalnej na Ukrainie i główne, wciąż nie rozwiązane problemy. Autor podkreśla pozytywne doświadczenia krajów UE w procesie reformowania systemu organów władzy wykonawczej na poziomie regionalnym i instytucji samorządowych – szczególnie dużo miejsca poświęca skutecznej reformie administracyjnej mającej miejsce w Polsce w 1990 r.

*Анатолий М. Круглашов*

### **Потреби реформування регіональної політики в Україні: європейські орієнтири**

В центрі уваги статті перебувають питання становлення української системи регіональної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Вони розглядаються упродовж всього періоду незалежності України. Головна увага приділяється правовим та інституційним основам регіональної політики в Україні, їх невирішеним проблемам. Наголошується на значенні досвіду країн ЄС у реформуванні системи регіональної виконавчої влади та діяльності інститутів місцевого самоврядування, де особливо цінним є вдалий досвід здійснення адміністративно-територіальної реформи у Польщі упродовж 1990-х років.

*Anatoliy M. Kruglashov*

### **The need for reform of the regional policy in Ukraine: European orientation**

The article put in the center of analysis some critical issues of Ukrainian system of regional executives and local self-government. They have been considered throughout the whole period of National Independence. Main focus is made on the regional policy legal and institutional foundations in Ukraine as well as their unresolved issues. The importance of the EU member-states experience with regard to reforms and activity of regional executives and activity of local self-government institutes is underlined in the text. The author also paid a tribute towards positive sample of administrative-territorial reforms realized in Poland in 1990<sup>th</sup>.