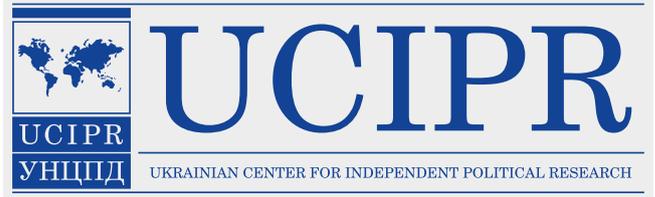




international  
**alert**



# ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦІЯ В УКРАЇНІ

досягнення, надії і побоювання

Фінансується:



*Настоящий документ был подготовлен при финансовой поддержке Европейского Союза и при поддержке International Alert. Всю ответственность за содержание этого документа несут International Alert и УНЦПИ. Ни при каких обстоятельствах он не может считаться отражающим позицию Европейского Союза.*

Дизайн и верстка: Nick Wilmot Creative

© International Alert/Украинский независимый центр политических исследований, 2017 г.

# **ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦІЯ В УКРАЇНІ**

**досягнення, надії і побоювання**

Август 2017 г.

# Содержание

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. Вступление</b>   | <b>3</b>  |
| 1.1 Краткое описание реформы   | 3         |
| 1.2 Методология  | 7         |
| <b>2. Достижения</b>   | <b>8</b>  |
| 2.1 Положительные стороны децентрализации  | 8         |
| <b>3. Надежды</b>  | <b>10</b> |
| 3.1 Самые распространенные мифы  | 10        |
| <b>4. Опасения</b>   | <b>12</b> |
| 4.1 Минусы и риски децентрализации   | 12        |
| 4.2 Вопросы активности и ответственности громад, демократия участия, риски       | 13        |
| 4.3 Вопросы языковой и этнонациональной политики в контексте децентрализации     | 15        |
| 4.4 Инфраструктурные вызовы в процессе децентрализации                           | 17        |
| 4.5 Проблема информированности о реформе   | 17        |
| 4.6 Изменение отношений органов местного самоуправления с исполнительной властью | 18        |
| 4.7 Роль исполнительной власти в процессе объединения                            | 19        |
| 4.8 Социокультурные аспекты децентрализации                                      | 19        |
| 4.9 Проблема медицинской реформы в контексте децентрализации                     | 21        |
| 4.10 Восприятие конституционной реформы, понимание роли префектов                | 22        |
| 4.11 Вопросы самоуправления на временно неподконтрольной территории              | 22        |
| <b>5. Выводы</b>   | <b>24</b> |
| <b>6. Рекомендации</b>   | <b>26</b> |

# 1. Вступление

Необходимость децентрализации государственного управления в Украине стоит на повестке дня с первых лет возникновения украинской государственности. В сентябре 1997 года Верховная Рада Украины ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления, задекларировав приверженность европейским стандартам управления<sup>1</sup>. С тех пор разными правительствами было сделано несколько попыток провести необходимые реформы, но в силу различных причин эти попытки не увенчались успехом. Воплощение в жизнь системных изменений началось сразу после столкновений на Майдане и смены правительства в начале 2014 года. 1 апреля 2014 года Кабинетом Министров Украины была принята Концепция реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти<sup>2</sup>.

Чего удалось достичь за более чем три года воплощения реформы? Какие надежды, ожидания и страхи связывают с ней украинцы? Какие элементы требуют более пристального внимания общества и государства? Данное исследование дает ответы на эти и многие другие вопросы.

## 1.1 Краткое описание реформы

Децентрализация – процесс передачи полномочий и бюджетных поступлений от государственных органов в органы местного самоуправления.

По словам одного из идеологов децентрализации Анатолия Ткачука, воплощаемая в Украине реформа является уникально украинской и не копирует опыт какой-либо другой страны. Она состоит из трех компонентов:

1. реформа территориальной организации власти;
2. реформа местного самоуправления;
3. реформа региональной политики.

Основная задача реформы – создать условия для развития громад и приблизить услуги к людям путем формирования состоятельных громад, передачи большей части полномочий на базовый уровень управления и четкого размежевания функций между уровнями управления, а также гарантировать надлежащее ресурсное обеспечение местного самоуправления.

На первом этапе воплощения реформы (до конца 2014 года) Концепция<sup>3</sup> предполагала:

- внесение необходимых изменений в Конституцию Украины;
- создание законодательной базы для объединения громад\*;
- регулирование нового административно-территориального устройства;
- оказание финансовой поддержки вновь сформированным громадам, четкое разграничение их собственных и делегированных полномочий;
- создание необходимых материальных, финансовых и организационных условий для выполнения этих полномочий.

\*территориальная община - жители, объединенные постоянным проживанием в пределах села, поселка, города, являющихся самостоятельными административно-территориальными единицами, или добровольное объединение жителей нескольких сел, имеющих единый административный центр.

1 Этот документ Совета Европы, ратифицированный всеми 47 странами-членами, обязывает стороны применять основные правила, гарантирующие политическую, административную и финансовую независимость местных органов власти.

2 Распоряжение Кабинета Министров Украины от 1 апреля 2014 г. № 333-р «О принятии Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине», Верховная Рада Украины, 2014 г., <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

3 Распоряжение Кабинета Министров Украины от 1 апреля 2014 г. № 333-р «О принятии Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине», Верховная Рада Украины, 2014 г., <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

На втором этапе (2015-2017 годы) планировалось унифицировать стандарты предоставления услуг, реорганизовать местную власть на новой территориальной основе, провести выборы и пр.

В результате реформы территориального устройства в Украине должны быть сформированы три уровня местного самоуправления: область (или регион), район и громада, состоящая из нескольких объединившихся населенных пунктов. На уровень громады должны быть переданы полномочия согласно ее компетенции в соответствии с принципом субсидиарности. Среди них – начальное и среднее образование, первичная медицина, жилищно-коммунальное хозяйство, строительство, местные дороги, инфраструктура. Полномочия между тремя уровнями местного самоуправления должны быть четко размежеваны. Исполнительная власть перейдет от местных администраций к исполнительным комитетам местных советов, а административный контроль в рамках, очерченных Европейской хартией местного самоуправления, должен лечь на плечи префектов, которые заменят глав областных государственных администраций.

С самых первых шагов реформа вышла за запланированные временные рамки. Первая попытка изменить Конституцию до конца 2014 года оказалась неудачной: Верховная Рада не успела рассмотреть внесенный Президентом законопроект до осенних выборов, и в результате он был снят с рассмотрения. Законопроект, регулирующий объединение громад, прошел первое чтение летом 2014 года, но принят был только в феврале 2015 года. Также в феврале был принят закон «О принципах государственной региональной политики»<sup>4</sup>, которым были заложены новые принципы формирования региональной политики.

Совсем незапланированно первыми изменениями в законодательстве стали изменения Бюджетного и Налогового кодексов, внесенные новоизбранной Верховной Радой в конце декабря 2014 года. Эти изменения укрепили финансовую базу местного самоуправления и создали стимулы для объединения громад. Согласно изменениям, часть существующих налогов оставалась на местах, новые громады получили возможность устанавливать собственные налоги и регулировать их ставки. Также был создан Государственный фонд регионального развития (ГФРР), а бюджеты вновь созданных громад получили возможность перейти на прямые отношения с государственным бюджетом, то есть получать бюджетные субвенции, минуя местные государственные администрации.

В соответствии с законом «О добровольном объединении территориальных громад»<sup>5</sup>, завершение процесса объединения громад ожидалось до очередных местных выборов 2015 года. Оно должно было происходить добровольно, но на основании перспективных планов, разработанных областными администрациями, одобренных областными советами и утвержденных Кабинетом Министров. Принятие перспективных планов в некоторых областях, а также вторая попытка внесения изменений в Конституцию до местных выборов не состоялись по политическим причинам. Назначение выборов в некоторых объединенных громадах заблокировали областные советы из-за чрезмерной политизации процесса.

Внесение изменений в Конституцию натолкнулось на значительное сопротивление по причине случайной или неслучайной привязки децентрализации к Минскому процессу. Именно передачу полномочий на базовый уровень государственного управления украинская власть противопоставила требованию президента РФ В. Путина ввести в Украине федеративную систему управления<sup>6</sup>. В рамках Комплекса мероприятий по выполнению Минских соглашений, подписанного 12 февраля 2015 года, Украина взяла на себя обязательство провести до конца 2015 года децентрализацию с учетом особенностей отдельных районов Донецкой и Луганской областей, согласованных с представителями этих районов. Этот пункт встретил значительное сопротивление

4 И. Колюшко. 20 поправок к президентскому законопроекту о внесении изменений в Конституцию. Украинская правда, 6 августа 2015 г., <http://zakono.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

5 Закон Украины от 5 февраля 2015 г. № 157-VIII «О добровольном объединении территориальных громад», <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

6 Закон Украины от 4 сентября 2015 г. № 676-VIII «О внесении изменений в некоторые законы Украины относительно организации проведения первых выборов депутатов местных советов и сельских, поселковых, городских голов», Верховная Рада Украины, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/676-19/paran14#n14>.

общественности, которое переросло в силовое столкновение перед зданием парламента 31 августа 2015 года, в результате чего погиб один полицейский. Это был день голосования за внесение изменений в первом чтении.

В результате внесение изменений в Конституцию было отложено на неопределенный срок. Несмотря на то, что исполнительные органы местных советов так и не были сформированы и не появился институт префектов, как то предполагала конституционная реформа, процесс реформирования местного самоуправления и объединения громад продолжился.

Проблема излишней политизации процесса формирования объединенных громад и назначения выборов в таких громадах, возникшая по причине отнесения полномочий по формированию громад к областным советам, была разрешена Законом Украины «О внесении изменений в некоторые законы Украины относительно организации проведения первых выборов депутатов местных советов и сельских, поселковых, городских голов»<sup>7</sup>, принятым Верховной Радой 4 сентября 2015 года и подписанным Президентом в тот же день. Кабинет Министров получил полномочия формировать громады, а назначение выборов в новых громадах было передано Центральной избирательной комиссии.

Параллельно Верховная Рада продолжила работу по размежеванию полномочий разных уровней самоуправления. По словам вице-премьера Геннадия Зубко, по состоянию на май 2015 года необходимо было внести изменения приблизительно в 150 законов<sup>8</sup>.

Первые в истории Украины выборы в 159 объединенных громадах прошли 25 октября 2015 года – в день проведения очередных местных выборов. За первые восемь месяцев 2016 года выборы прошли еще в 25 громадах. После проведения выборов в объединенные громады в декабре 2016 года, в Украине появится 367 объединенных громад<sup>9</sup>.

Объединение открывает возможность использования ресурсов Государственного фонда регионального развития. По закону он составляет 1% от запланированных доходов государственного бюджета Украины. Как отмечено на сайте фонда, «создание ГФРР позволяет положить в Украине начало финансирования проектов регионального развития на конкурсной основе и в соответствии с региональными стратегиями развития и планами мероприятий по их реализации»<sup>10</sup>. Также поданные громадами проекты должны отвечать приоритетам, обозначенным в стратегии регионального развития, принятия которой требует закон «О принципах государственной региональной политики».

Объединенные громады также получают право воспользоваться субвенцией на формирование своей инфраструктуры. В 2016 году на эти цели был выделен 1 млрд гривен. В проекте госбюджета на 2017 год эта сумма осталась без изменений. При увеличении количества громад стимулирующий эффект этой субвенции будет уменьшаться. Средства субвенции распределяются между объединенными громадами в соответствии с четкой формулой. Финансирование проектов за счет этой субвенции происходит согласно плану социально-экономического развития объединенной территориальной громады.

Начиная с 2015 года, из центрального бюджета в местные поступают медицинская и образовательная субвенция, рассчитанные по формулам, разработанным распорядителями средств. Вместе с тем, вопросы создания центров предоставления первичной медицинской помощи на уровне громад, как и вопросы оптимизации школьной инфраструктуры, остаются во

7 Закон Украины от 4 сентября 2015 г. № 676-VIII «О внесении изменений в некоторые законы Украины относительно организации проведения первых выборов депутатов местных советов и сельских, поселковых, городских голов», Верховная Рада Украины, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/676-19/para14#n14>.

8 Бюджетная децентрализация – это прогнозируемость и стабильность городских бюджетов в 2016 году. Правительственный портал: Единый веб-портал органов исполнительной власти Украины, 1 мая 2015 г., <http://www.if.gov.ua/snews/27730>

9 367 ОТГ: обнародована Карта процесса формирования объединенных громад в Украине, сайт «Децентрализация власти», 12 октября 2016 г., <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/3494>.

10 О ГФРР, <http://dfr.minregion.gov.ua/pro-konkurs>.

многим открытыми. К тому же в 2017 году планируется передать оплату коммунальных услуг школ и медицинских заведений, а также финансирование школьных учебников местным бюджетам, изъязв эти средства из медицинской и образовательной субвенции.

Запланировано значительное увеличение средств Государственного фонда регионального развития. Вместе с тем, эксперты высказывают опасение, что фонд не получит запланированных поступлений, так как наполняться он должен за счет спецконфискации, закон о которой еще не принят и ожидания от которой некоторые аналитики считают завышенными<sup>11</sup>.

В целом эксперты утверждают, что децентрализация в Украине, хотя и не следует изначальному плану, продвигается быстрее, чем в других странах, которые этот путь уже прошли. По словам премьер-министра Владимира Гройсмана, реформа децентрализации остается одним из приоритетов деятельности правительства на 2017 год<sup>12</sup>.

В свою очередь, процесс реализации реформы децентрализации также связан с рядом потенциальных вызовов и рисков в сфере социокультурной политики, эффективного управления и развития действенного политического плюрализма в громадах, в числе которых:

- **усиление социально-экономических диспропорций:** риски социально-экономической дифференциации, роста социально-экономических диспропорций между ресурсообеспеченными и экономически уязвимыми объединенными громадами, а также риски в системе государственного управления и во взаимоотношениях центр-регионы;
- **ограниченный контроль за выборами:** в процессе выборов в объединенных громадах при отсутствии эффективного контроля за процессом со стороны общественных институтов и Центральной избирательной комиссии могут возникнуть локальные политические конфликты, усиление политических монополий. Некоторые эксперты говорят о потенциальных рисках криминализации процесса выборов в громадах. Так, общественные организации отмечали три главные проблемы выборов в объединенных громадах в декабре 2016 года – криминализация выборов, подкуп и использование админресурса. 18 декабря 2016 года было зафиксировано больше нарушений, чем во время выборов в органы местного самоуправления в 2015 году<sup>13</sup>;
- **невыполнение текущих обязательств:** существуют опасения, связанные с нарушением договоренностей социального плана в процессе жизнедеятельности объединенной громады. Например, изменение депутатского состава или приоритетов деятельности в объединенной громаде может дезавуировать часть договоренностей;
- **национальные меньшинства:** использование различными политическими партиями темы мобилизации национальных меньшинств в ходе объединения громад, где представители национальных меньшинств составляли большинство до начала децентрализации. Этот риск был озвучен во время дискуссии о процессе объединения громад в Одесской области;
- **законодательные вопросы:** существуют потенциальные риски, связанные с законностью деятельности органов местного самоуправления, которые могут возникнуть при слабой системе контроля за их деятельностью со стороны правоохранительных структур, коррупционные риски, пассивность общественного контроля, слабость судебной системы Украины. В частности, в некоторых уставах объединенных громад фиксируются ограничения, усложнение процедуры реализации права на общественную инициативу;

11 Иван Сикора. Государственный бюджет-2017: как избежать популизма и политической коррупции. Зеркало недели-Украина, 12 ноября 2016 г., [http://gazeta.dt.ua/macrolevel/derzhbyudzhhet-2017-yak-poperediti-populizm-i-politichnu-korupciyu\\_.html](http://gazeta.dt.ua/macrolevel/derzhbyudzhhet-2017-yak-poperediti-populizm-i-politichnu-korupciyu_.html).

12 Среди основных приоритетов деятельности правительства на 2017 г. – продолжение реформы децентрализации. 11 ноября 2016 г., Херсонская областная государственная администрация, <http://khoda.gov.ua/sered-golovnix-prioritetiv-diyalnosti-uryadu-na-2017-rik-prodovzhennya-reformi-decentralizaci%D1%97/>.

13 Комитет избирателей назвал три основные проблемы выборов в объединенных громадах. 19 декабря 2016 г., [http://zik.ua/news/2016/12/19/komitet\\_vybortsiv\\_nazvav\\_try\\_golovni\\_problemy\\_vyboriv\\_v\\_obiednanyh\\_gromadah\\_1011433](http://zik.ua/news/2016/12/19/komitet_vybortsiv_nazvav_try_golovni_problemy_vyboriv_v_obiednanyh_gromadah_1011433).

- **управление и компетентность:** на первых этапах реформы существуют риски управления и компетентности в администрировании процессов социально-экономического управления в громадах, также недостатка менеджеров. Потенциальные риски управления могут подорвать доверие граждан к процессу децентрализации;
- **формирование новой социальной идентичности:** отдельной темой представляется процесс формирования новых социокультурных идентичностей объединенных громад, с одной стороны, и важность включения этих идентичностей в региональную, общеукраинскую идентичность, нивелирование изоляционизма – с другой;
- **нечеткое разделение полномочий:** потенциальным риском может оставаться вопрос принятия решений в рамках полномочий объединенных громад, степень их легальности и легитимности. Например, в украинской практике встречались случаи принятия органами местного самоуправления политико-популистских решений, которые не входили в сферу их полномочий (антинатовские заявления, заявления относительно государственной языковой политики).

В то же время риски децентрализации можно уменьшить путем поддержки объединенных громад при помощи развития законодательства в сфере самоуправления, проведения реформ в правоохранительной сфере, образовании, медицине, земельной реформы (с учетом особенностей региональной реформы, самоуправления, территориальной организации власти), а также поддержки общественных организаций и инициатив в части контроля над властью, развития социокультурных инициатив.

## 1.2 Методология

Данный отчет представляет собой анализ информации, собранной во время фокус-групповых исследований и интервью.

Исследование проводилось с целью определения отношения граждан Украины к различным аспектам реформы децентрализации, определения возможных причин сопротивления реформе со стороны различных групп, выявления надежд и опасений, связанных с ее воплощением. Его результатом станет разработка рекомендаций в информационной и коммуникационной сфере для соответствующих государственных органов.

Исследование состояло из следующих компонентов:

- проведение экспертных интервью (представители исполнительной власти, эксперты в сфере регионального развития, представители объединенных громад);
- шесть фокус-групп в регионах (Тернополь, Северодонецк, Киевская область, Ужгород, Запорожье, Николаев), в которых принял участие 61 представитель объединенных громад, представители СМИ, освещающие вопросы децентрализации, представители региональных офисов реформ, представители исполнительной власти, местные активисты;
- анализ нормативно-правовых актов, статистических данных.

Методология исследования была определена и согласована с экспертами International Alert (Великобритания) и Европейской Комиссии.

Исследование проведено экспертами Украинского независимого центра политических исследований в рамках проекта «От конфликта к миру: пути взаимопонимания и примирения» программы «Психологические зерна мира» при поддержке International Alert (Великобритания) и финансировании Европейской Комиссии.

## 2. Достижения

### 2.1 Положительные стороны децентрализации

Реформа децентрализации – одна из немногих реформ в Украине, у которой есть план, стратегирование, четкая концепция. Особенностью реформы является проведение в контексте децентрализации одновременно нескольких реформ в сфере государственного управления:

- реформа территориальной организации власти;
- реформа местного самоуправления;
- реформа региональной политики.

Этим она отличается от подобных реформ, уже завершенных в других европейских странах. Также реформа в Украине проходит с достаточно высокой скоростью: *«Мы за первые полгода реформы объединили где-то 7% громад. В следующий год войдут объединенными уже более 20% громад. Это очень высокие показатели»* (интервью, Киев).

Процесс децентрализации *«обеспечивает реальное местное самоуправление... создаются прежде всего институты самоуправления»* (интервью, Ужгород).

Процесс децентрализации воспринимается как:

- передача большого количества полномочий от органов государственной власти на уровень местного самоуправления, на уровень районов и регионов, но прежде всего на уровень громад;
- закрепление средств, собственных доходов, субвенций, чтобы громады могли осуществлять свои полномочия, имели возможность распоряжаться ресурсами;
- повышение качества и доступности услуг, предоставляемых гражданам на каждом из уровней, так как это *«инструмент для улучшения качества жизни человека»* (интервью, Киев);
- возможность «склеить» государство, поделенное сегодня между феодальными кланами на местном уровне.

Децентрализация интерпретируется как возможность громад обладать полномочиями и распоряжаться ресурсами для их реализации. Ранее полномочия и ресурсы были сконцентрированы в центре и распределялись по исполнительной вертикали, что делало громады зависимыми и создавало сложности для развития реального самоуправления. Теперь же основная часть заработанных средств остается в громаде, а ее члены сами решают, на что эти деньги тратить.

Постепенно трансформируются отношения центра и объединенных громад от подчинения к партнерству. Отношения приобретают более прагматичный характер, хотя некоторые участники исследования приводили примеры, когда ощутившие независимость руководители громад отказывались на переходном этапе от участия в мероприятиях на уровне области или района.

Решения по распределению финансов ГФРР, по распределению субвенций принимаются на основании формулы, а не усилиями лоббирования исполнительной власти со стороны представителей местного самоуправления. Это устраняет возможности централизованного применения административного ресурса во время выборов, а также связанной с распределением ресурсов коррупции.

В результате децентрализации происходит оживление экономической активности на местном уровне, в сфере обслуживания создаются рабочие места, которые раньше не были характерны для сельской местности. Например, в одной из громад отремонтировали клуб, в котором стали отмечать различные семейные события – от похорон до свадеб. В результате одна из семей в громаде начала заниматься выездным ресторанным обслуживанием таких мероприятий.

Наблюдается повышение качества оказываемых услуг на уровне громады. Например, в одной из сельских школ значительно улучшилось качество питания для учеников. Это стало возможным по двум причинам. Во-первых, на питание выделяется больше денег, а во-вторых, начали заказывать продукты у местных, а не на уровне района/области. Оба решения были приняты местной властью в интересах громады.

Развитие предпринимательства происходит также и по причине уменьшения административных преград. Объединенная громада получает разрешение только от одного органа власти, в то время как раньше нужно было получать разрешения в нескольких местах, часто коррупционным путем. Территориальные образования были слишком малы, вести бизнес на территории только одного из них было невыгодно.

Развитию способствует и совместное стратегирование в громаде, привлечение членов громады к процессу принятия и исполнения решений.

**«Что такое децентрализация? Это большой процесс. В рамках децентрализации громада планирует свое стратегическое развитие. Происходит заседание, на которое приходят люди: местный бизнес, местные депутаты, научные деятели местные, если они есть. Происходит куча обсуждений, изучается, кто что там сделал, а что там. Бац – и появляется идея. О, это для нас может быть хорошо, вписывается в стратегию. Как только это вписывается в стратегию, появляются один-два бизнесмена местные, которые говорят: блин, да это классная штука, мы это можем делать. И еще стратегия не утверждена, проекты только написаны, а люди уже начали их реализовывать. То есть, происходит генерация такая»** (интервью, Киев).

В рамках реформы созданы условия для сотрудничества громад<sup>14</sup>, определены процедуры и возможность реализации совместных проектов в сфере культуры, развития спорта, образования, медицины.

Приток финансовых средств на места дает возможность ремонтировать школьную и спортивную инфраструктуры. В штате администраций объединенных громад предусмотрена должность ответственного за спорт и физическое развитие. Можно ожидать, что через несколько лет будет дан толчок развитию украинского футбола, так как во многих местах ремонтируются давно пустовавшие стадионы и школьные спортзалы, где местная молодежь собирается, чтобы поиграть. Проходят местные чемпионаты по футболу.

<sup>14</sup> Закон Украины от 17 июня 2014 г. № 1508-VII «О сотрудничестве территориальных громад», Верховная Рада Украины, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

## 3. Надежды

### 3.1 Самые распространенные мифы

В начале процесса децентрализации в громадах были распространены мифы и стереотипы относительно:

- ликвидации в ходе объединения громад объектов социальной инфраструктуры в селах, сокращения инфраструктуры образования, медицины, сферы услуг;
- ограничения возможностей для представительства интересов населенных пунктов, отсутствия депутатов в составе органов самоуправления объединенных громад, утраты политического контроля над процессом управления;
- невыполнения в ходе объединения громад ранее существовавших договоренностей социального характера, недостаточного финансирования инфраструктуры и прочих местных нужд;
- слабого доступа членов громады к административным услугам.

Ликвидация инфраструктуры в процессе децентрализации, сокращение образовательных и медицинских услуг в ходе объединения громад

*«Например, когда говорили об объединении громад, – закроют школу, оптимизируют медпункт. Но это ведь не касается децентрализации, это касается совсем других вещей – реформы образования, медицинской реформы. То есть, когда мы не различаем элементарные понятия, возникает очень много нюансов. То есть, если ваши громады объединятся, то вашу пятилетку закроют. Если и будет срез, то по какой-то другой системе. Потому, прежде чем начинать обсуждение или подготовку материалов для СМИ, нужно владеть понятийным аппаратом»* (интервью, Тернополь).

*«Наши противники создавали мифы о том, что будет школа закрыта, церковь. В Бережанском районе я был на одной встрече в районном совете, где было много людей. Поднимались люди, которые говорили: извините, если нас объединить, то нам сказали, что вы у нас закроете церковь в селе, и после этого село исчезнет»* (интервью, Тернополь).

Проблемы представительства громад в новых органах местного самоуправления

*«Боязнь потерять сельсовет, потому что он присоединился. Нет сельсовета – нет села. Нет школы – нет села. Это мифы, которые разбиваются сегодня их работой»* (интервью, Днепр).

Проблемы доступности административных услуг

*«Куда мы пойдём за справкой, за образованием, за другими вещами, это нужно ехать дальше, чем было. Нами будут больше руководить, чем руководят сейчас»* (интервью, Винница).

Невыполнение в ходе объединения громад ранее существовавших договоренностей социального порядка, недостаточное финансирование инфраструктуры и прочих местных нужд

**«В процессе объединения вначале всегда существует недоверие, опасение. Сколько советов объединяется? Тот базовый, где будут выборы, – справится ли он? Пока идет процесс обещаний и сватовства, а потом в результате женитьбы, что мы получим?»** (интервью, Днепр).

Одним из рисков в ходе объединения громад была проблема недостатка доверия членов громад к процессу объединения, выполнению новыми органами местного самоуправления социальных обязательств по отношению к представителям финансово слабых громад. В некоторых регионах эти проблемы были решены подписанием меморандумов между громадами и органами самоуправления, где конкретизированы обязательства в социальной сфере (освещение улиц, дорог, ремонт школ и т. д.). В частности, в Днепропетровской области такой меморандум, с четким планом действий и обязательствами сторон, утвержден на сессии. Пункты меморандумов в социальной сфере, как правило, были выполнены после объединения громад.

**«Чтобы обезопасить своих коллег, мы предложили подписать меморандум между советами, которые были тогда. Утвердили его решением сессии. Говорят: пройдут выборы, придет новый состав депутатов, вы сейчас говорите одно, а выберут нового голову и депутатов, и все, что вы нам обещали, останется где-то там. В результате наши советы приняли меморандум. Он на пять лет, но отчитаться депутатам нужно через два года. Там описан план действий: какие улицы осветить, какие дороги отремонтировать, какие сады, дома культуры. То есть, перечень работ, которые должны быть выполнены, если мы серьезные люди и отвечаем за свои слова. На сегодняшний день этот меморандум в нашей громаде выполняется. Мы сами не ожидали такого поступления средств. И те, кто тянет с процессом объединения, действительно теряют»** (интервью, Днепр).

Неприятие, сопротивление процессу объединения громад было вызвано опасениями относительно представительства громад после выборов в новом представительном органе объединенной громады. В отдельных регионах высказывались опасения, что в результате выборов отдельные громады могут не получить представительства, а также опасения по поводу коррупции во время выборов со стороны различных политических сил. Беспокойство относительно отсутствия представительства также могло актуализировать вопросы, связанные с деятельностью бизнеса или потенциальными проблемами перераспределения ресурсов. В то же время против объединения выступали сельские головы, которые боялись потерять первенство и власть.

Процесс объединения громад практически дезавуировал страхи и мифы относительно сокращения социальной и образовательной инфраструктуры в отдельных селах. В значительной степени эти страхи не подтвердились, однако остаются реальные проблемы сохранения медицинского обслуживания (первичная и вторичная медицинская помощь) и наличия достаточного количества средств на такое обслуживание. Эти проблемы будут рассмотрены ниже.

## 4. Опасения

### 4.1 Минусы и риски децентрализации

**Разрыв между громадами:** в процессе имплементации реформы возникает риск социально-экономической дифференциации между богатыми и более бедными громадами. Особенно эти риски возрастают с притоком ресурсов в уже объединенные громады, что оставляет еще дальше позади те громады, которые задерживаются с объединением. Сумма, из которой выделяется государственная субвенция для формирования инфраструктуры громад, остается без изменений в 2017 году, а количество громад, претендующих на получение этих денег, увеличивается. Следовательно, те, кто опаздывает с объединением, будут получать меньшее количество поддержки.

**Квалификация:** недостаток квалификации в процессе подготовки управленцев базового уровня мешает им воспользоваться новыми возможностями и преимуществами администрирования ресурсов. Для перехода на новые способы управления и распределения ресурсов необходимы новые знания и навыки. Различные социально-экономические проблемы в ходе реализации реформы на местах чреваты риском дискредитации реформы как таковой на уровне отдельных объединенных громад.

**Коррупция в местных органах власти:** этот риск актуализируется в контексте незавершенной земельной реформы, а также возможности перемещения закупок на уровень местной власти. В то же время эти риски снижаются созданием более прозрачных механизмов в земельной сфере (например, прозрачные земельные аукционы) и электронной системы закупок, развитием системы бесконтактных административных услуг (при которой исключается прямой контакт между потребителем административной услуги и чиновником), а также развитием центров предоставления административных услуг в громадах.

**Неэффективный надзор:** неэффективная или отсутствующая система надлежащего контроля над органами местного самоуправления в вопросах законности их деятельности и неэффективная судебная система и правоохранительные органы также могут негативно повлиять на реформу в сфере децентрализации и формируют риски ее дискредитации в глазах громады. Создание института префектов затормозилось по причине остановки конституционной реформы в области децентрализации, а с прокуратуры функции надзора уже были сняты. Это создает дополнительные риски нарушения закона в процессе проведения реформ на местном уровне.

**Нечетко определенный круг полномочий:** в зависимости от политической ситуации также есть риск принятия местными органами власти решений, не соотносящихся с их компетенцией (вопросы безопасности, языковая политика государства, европейская интеграция), в условиях отсутствия надлежащего контроля со стороны центральных органов власти и правоохранительных структур. В то же время нелегитимные решения органов местного самоуправления в 2006 и 2010 годах принимались и без процесса объединения громад, когда органы местного самоуправления использовались политическими силами для мобилизации электората с целью дестабилизации ситуации.

**Несовершенное и постоянно меняющееся законодательство:** постоянно изменяющиеся правила в процессе воплощения реформы усиливают уже существующее ощущение недоверия граждан к государству. По словам участников исследования, методички меняются настолько часто, что сами тренеры не успевают отслеживать изменения в методиках работы с громадами и в громадах. Существует также история отношений между властью и населением, когда мнение и интересы членов громады не учитывались, создавалось множество неудобств, а это опять-таки порождает недоверие к переменам.

**Этнизация децентрализации:** использование этнонационального фактора для мобилизации избирателей<sup>15</sup>, что подразумевает спекуляции на объединении громад в таком формате, где представители национальных меньшинств утрачивают большинство. В свою очередь, в процессе децентрализации важно проводить политику предотвращения формирования изолированных анклавов. Интересен опыт объединения многонациональных громад и согласования интересов. Например, в Черновицкой области была создана Красноильская объединенная громада из двух населенных пунктов, один из которых на 70% состоял из представителей польского национального меньшинства, а другой на 92% – из представителей румынского национального меньшинства<sup>16</sup>.

**Формирование идентичностей:** в процессе создания новых идентичностей территориальных громад также важно учитывать фактор вписывания этих идентичностей в общеукраинский контекст во избежание тенденций изоляционизма местной власти<sup>17</sup>. В свою очередь, необходимо предоставить широкие возможности для оформления «новых идентичностей объединенных громад». Например, согласно закону «О местном самоуправлении в Украине», «территориальная громада – жители, объединенные постоянным проживанием в пределах села, поселка, города, являющихся самостоятельными административно-территориальными единицами, либо добровольное объединение жителей нескольких сел, имеющих единый административный центр». Этот закон распространяется на все территориальные громады Украины, в том числе и объединенные. Статья 22 [«Символика территориальных громад сел, поселков, городов, районов и областей»] указывает на возможность принятия громадами собственной символики, которая отражает их исторические, культурные, социально-экономические и другие местные особенности и традиции.

**Усиление политических монополий и криминализация:** существует риск утраты контроля со стороны избирателей за деятельностью местной власти, избранной в объединенных громадах, а также усиления политических монополий, контролирующих ресурсы в громадах, что особенно актуально на фоне замораживания земельной реформы. Этот риск сопровождается опасностью криминализации процесса выборов. Выборы в декабре 2016 года выявили использование в некоторых громадах административного ресурса, подкупа избирателей, криминализации процесса выборов. В свою очередь, эти вызовы часто сопровождают процесс местных выборов в Украине и требуют надлежащей реакции со стороны правоохранительных структур и общественных организаций. Например, проявления политической коррупции во время избирательного процесса могут содействовать не только несовершенные процедуры. По данным общественных организаций, в суд после парламентских выборов 2014 года попало только 4,5% уголовных дел, связанных с преступлениями против избирательных прав граждан, при этом безрезультатно завершилось расследование более чем 75% уголовных дел о нарушениях избирательных прав граждан на внеочередных выборах 2014 года<sup>18</sup>.

## 4.2 Вопросы активности и ответственности громад, демократия участия, риски

Среди основных препятствий проведению эффективной реформы децентрализации – невысокая активность граждан и их нежелание брать ответственность на себя и принимать решения. Низкая активность громад и создает возможность для областного руководства управлять процессом децентрализации «сверху». Такие модели поведения были заложены при Советском Союзе и на

15 Более подробно см. Раздел 7. Вопрос языковой и этнонациональной политики в контексте децентрализации.

16 На Буковине объединяются румынский поселок и польское село, сайт «Децентрализация власти», 16 марта 2016 г., <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1771>, Центр громады - пгт. Красноильск, <http://decentralization.gov.ua/region/common/id/1339>.

17 Более подробно см. Раздел 12. Социокультурные аспекты децентрализации.

18 Промежуточные результаты мониторинга деятельности правоохранительных и судебных органов в Украине в связи с расследованием преступлений против избирательных прав, совершенных в ходе досрочных парламентских выборов 2014 г., гражданская сеть «Опора», 13 июля 2015 г., <https://www.oporaua.org/news/7781-promizhni-rezultaty-monitoringu-dijalnosti-pravoohoronnyh-ta-sudovyh-institutij-ukrajiny-shchodo-rozsliduvannja-zlochyniv-proti-vyborchyh-prav-gromadjan-na-parlamentskyh-vyborah-2014>.

сегодняшний день требуют серьезной работы с населением. Поэтому для продвижения реформы нужно объяснять преимущества нового устройства не только представителям власти, но и самим членам громад.

**«Но за 70 лет Советского Союза наше население привыкло к тому, что кто-то должен им сказать, что им делать и как жить. Никто не хочет самостоятельно решать эти вопросы. Ни сама громада, ни сама власть – никто. Мне кажется, в данном случае нужно работать не только с властью, но еще и с громадой, чтобы сами жители районов, областей понимали, что от их активности, от их возможностей и желания влиять зависят перемены в их областях»** (интервью, Киев).

Вместе с тем, ситуация постепенно меняется. Если раньше словосочетание «демократия участия» воспринималось с улыбкой – некоторые даже считали, что эта фраза просто написана с ошибкой, а слова в ней должны идти через запятую, – то сейчас люди все больше понимают, что активное участие громады является основой эффективного местного самоуправления. *«За последние два года процесс пошел живее. И сейчас часто то, что происходит в селах, даже живее, чем представляют себе многие реформаторы»* (интервью, Николаев).

Преимущественно инициаторами объединения громад выступали представители исполнительной власти и органов местного самоуправления. Несмотря на наличие инструментов демократии участия и вовлечения граждан, а также различных совещательных структур, среди членов громады наблюдается слабая активность в сфере планирования изменений. При этом, как утверждают участники фокус-групп, местные активисты и депутаты используют сходы, встречи, различные форматы консультаций для обсуждения реформы и процесса объединения громад. Такие усилия не всегда находят понимание в громадах, а степень недоверия к реформе и инертность членов команды остаются высокими.

**«У нас были собрания, мы проводили сходы жителей. На каждой улице депутаты работали. Мы переговорили чуть ли не с каждым гражданином, который проживает на территории. Но Писаревскую не смогли убедить. Боятся люди. То, что останется поселковый или сельский совет. Есть другие моменты. Но ничего, идущий гору одолеет»** (интервью, Днепр).

**«Эта реформа просто была очень слабо подготовлена. Перед ее началом, как мне кажется, не были определены основные угрозы, не поработали над тем, чтобы этих угроз избежать. Например, в Тернопольской области, где на сегодняшний день больше всего громад создано, большинство поселковых глав говорили о недостаточном информировании, что нужно делать. И большинство из них оставались на своем, что они в этих громадах будут в экономическом плане еще хуже себя чувствовать, чем до этого»** (интервью, Тернополь).

По мнению респондентов, на сегодняшний день существует много инструментов общественного участия в принятии решений, в т.ч. различных форм совещательно-консультативных органов. Более актуальным остается вопрос активности и желания членов местной громады пользоваться этими инструментами общественного участия. Приводились многочисленные примеры незначительной активности, слабой заинтересованности рядовых членов громад в процессе объединения и принятия решений.

Практически повсеместно констатировалось, что местный депутатский корпус и членов громады нужно обучать механизмам принятия решений и активизации громады. Необходимо также развивать партисипативную демократию путем принятия уставов громад, которые бы упрощали инструменты вовлечения членов громады в процесс принятия решений.

### 4.3 Вопросы языковой и этнонациональной политики в контексте децентрализации

В соответствии с Законом Украины «О добровольном объединении территориальных громад» громады объединяются на основании исторических, природных, этнических, культурных и других факторов, влияющих на социально-экономическое развитие объединенной территориальной громады<sup>19</sup>.

Процесс объединения громад поднимает ряд социокультурных проблем, связанных с процессом межкультурного взаимодействия. В частности, он вводит критерий этнонациональной специфики населенного пункта. В то же время потенциальное объединение громад только с учетом фактора компактного проживания национальных меньшинств может привести к анклавизации новых территориальных громад, а также препятствовать развитию межкультурного диалога и взаимодействия, что в настоящем и будущем может выступить предпосылками для конфликтных ситуаций.

В частности, тезис об объединении разных этнических громад в одну активно эксплуатировался политиками в Одесской области. Потенциально такие вопросы могут актуализироваться и в других многонациональных регионах Украины. Тема сопротивления децентрализации ввиду «неучтенности этнонациональной составляющей» и эксплуатация этих тезисов может содействовать мобилизации электората и радикализации протестов, что может быть использовано местной властью.

*«Получается так, что, с одной стороны, тоже не совсем правильно сформировать объединенные территориальные громады по этническому признаку. С другой стороны, когда у нас мультиэтническая, мультиконфессиональная или мультилингвальная ситуация, это предусматривает фактически определенный процесс, определенный диалог. Люди должны найти новую модель взаимодействия в этих неэкономических вопросах»* (интервью, Киев).

*«Нельзя создавать анклавов отдельные. В этом большая опасность консервации анклавов. Румынский анклав или еще что-то. Большая опасность, если будет чисто монополюс создана отдельная громада с большими полномочиями, ресурсами, возможностью внешней помощи. Это будет некая вакуоль, которая будет взрываться с определенным довольно серьезным фреймом негативным.., но идентификатор «свой-чужой» все-таки будет сбавывать»* (интервью, Винница).

Несмотря на сложности процесса объединения громад в Закарпатье, Перспективный план формирования территориальных громад Закарпатской области был разработан с учетом фактора компактного проживания национальных меньшинств. Эксперты не только заочно учитывают этот фактор, но и выезжают для консультаций в соответствующие районы и центры потенциальных ОТГ, встречаются с лидерами местных громад, где проживают национальные меньшинства. В свою очередь, еще в 2015 году представители объединенных венгерских политических сил КМКС и УМДС заявили об идее создания в рамках процесса объединения громад и децентрализации единого района с центром в Береговом<sup>20</sup>, который бы охватил территории компактного проживания этнических венгров. Это далеко не всегда позитивно воспринималось различными политическими силами в области, так как в таком сценарии усматривали угрозу изоляции и сепаратизма.

Несмотря на определенную дискуссионность языкового вопроса в Украине, в контексте языковой политики существует однозначное мнение, что государственным языком должен быть украинский.

19 Закон Украины от 5 февраля 2015 г. № 157-VIII «О добровольном объединении территориальных громад», Верховная Рада Украины, <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

20 Идею створення «угорського району» з центром у Берегові наразі підтримує 114 громад, Beregovo.Today, 17 декабря 2015 г. [http://beregovo.today/NewsOpen/id\\_news\\_241216](http://beregovo.today/NewsOpen/id_news_241216).

В то же время государство не вправе ограничивать возможности обучения на различных языках или принятия решений на языках меньшинств. В селе Мамалыга Черновицкой области, центре объединенной громады, будет создана румыноязычная школа. Ученики, получившие образование в соседних селах на румынском, в дальнейшем смогут продолжить обучение на румынском языке.

**«В каждой громаде может существовать своя языковая среда. И ничего здесь страшного нет. Но образовательная среда, управленческая среда должна быть украиноязычной. Потому что это создает единое украинское пространство, которое потом сложно разломать»** (интервью, Киев).

Ввиду военных действий на востоке страны и непрекращающихся заявлений России о дискриминации в отношении русского языка, участники исследования подчеркивали, что решения в этой сфере должны приниматься на уровне центральной власти.

Встречались мнения об игнорировании исполнительной властью особенностей этнонационального состава населенных пунктов при составлении планов объединения громад. Респонденты говорили о том, что некоторые политики мобилизуют громады на протесты по поводу недопустимости создания объединенных громад без учета этнического фактора, и приводили в пример невозможность объединения молдавских и болгарских сел. В то же время критериями при принятии решений о добровольном объединении территориальных громад являются исторические, природные, этнические, культурные и другие факторы, влияющие на социально-экономическое развитие объединенной территориальной громады<sup>21</sup>.

Случаев объединения без учета этносоставляющей зафиксировано не было, хотя звучали заявления со стороны политических представителей национальных меньшинств о плюсах и минусах децентрализации и перспективных планов. Необходимо отметить, что провокационные и фейковые новости в этой связи активно распространялись различными информационными интернет-ресурсами, которые формировали таким образом «поле неудовлетворенности» процессом децентрализации со стороны меньшинств, жонглировали понятиями «децентрализации» и «сепаратизма». Это не что иное, как своеобразная технология «раскачивания» ситуации в отдельных регионах. Поэтому необходимо распространять правдивую информацию о процессе объединения громад, историях успеха, диалоговых и партисипативных практиках.

В свою очередь, необходимо учитывать потребность в межкультурном диалоге и коммуникации, чтобы не создавать закрытых анклавов со слабыми перспективами взаимодействия с другими громадами в различных социально-экономических сферах, так как это уменьшает эффективность деятельности и конкурентоспособность.

Часто возникают пока недостаточно артикулированные вопросы формирования новой идентичности объединенных территориальных громад. У громад может быть различная внутренняя история формирования, самоидентификация и т. д. Чтобы новые территориальные громады были эффективными и могли развиваться, следует провести комплекс работ по поиску общей социокультурной основы, общей идентичности, позволяющей им мобилизовать свои ресурсы и выполнять солидарные действия. В этом вопросе важно не ограничиваться советскими или российско-имперскими рамками исследования истории. Громадам нужно идти глубже и изучать существовавшие ранее местные традиции.

21 Закон Украины от 5 февраля 2015 г. № 157-VIII «О добровольном объединении территориальных громад», Верховная Рада Украины, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

## 4.4 Инфраструктурные вызовы в процессе децентрализации

Один из вызовов в сфере децентрализации – недостаток стабильной и модернизированной инфраструктуры реформы. Несмотря на создание офисов реформ в областях и поддержку регионального развития в части объединения территориальных громад, новосформированные или только формирующиеся громады сталкиваются с большим количеством проблем, в частности – подготовка проектов развития, кооперация, отчетность, создание «инфраструктуры развития».

Объединенным громадам для эффективности и конкурентоспособности необходимы навыки и умения не только более эффективно использовать средства, перераспределенные на уровень громады, но и работать с привлечением дополнительных средств от жертвователей и агентств Государственного фонда регионального развития, а также разрабатывать новые конкурентные проекты.

В ходе реформы децентрализации и объединения громад изменились отношения с центром, новые объединенные громады получили полномочия и ресурсы, прямые субвенции на осуществление проектов. В то же время возникают сложности в администрировании этих ресурсов и обеспечении инфраструктуры в объединенных громадах. В частности, не хватает ресурсов для подготовки тендерной документации и надлежащей отчетности.

*«С одной стороны, они получили больше ресурса и возможность самим распоряжаться. Они заасфальтировали первую дорогу своим решением, они по этому поводу очень счастливы. С другой стороны, проблем появилось очень много, они их решать пока не могут. То есть, им сваливают объекты инфраструктуры, социальной инфраструктуры на баланс, а средств на это нет»* (интервью, Киев).

*«Мы застряли на тендерах, первый, второй тендер. Школьный автобус за средства Минрегионстроя, и собственные деньги добавили, хотели купить. Но поскольку он один, не очень интересно кому-то заходить к нам на один автобус. Уже дважды провели тендер, заходим на третий. Это проблема. Деньги есть, но надо уметь их освоить, потому что очень много бюрократических моментов. Но все директора говорят: оказывается, как это тяжело и страшно, когда есть деньги, вроде было легче, когда их не было»* (интервью, Днепр).

## 4.5 Проблема информированности о реформе

Одним из рисков процесса децентрализации, несмотря на значительные усилия по донесению информации о реформе, является недостаточная информированность участников и членов громад относительно законодательных норм и процедур. Это создает неразбериху, увеличивает конфликтность, дискредитирует реформу: *«Обществу дали тему децентрализации, и постоянно здесь куча вопросов, в них общество варится, и никто не может толком понять, как, куда, и что делать»*. Звучали обвинения в адрес власти, что такая ситуация является намеренной политикой: *«Очень плохое поступление информации к людям. Власть не заинтересована в этом. Я говорю сейчас о сельских головах... Они не понимают, куда они попадают, каковы их действия, кто какое место занимает и кто что делает»* (участник, Киев).

Рассказывая о роли префектов, многие участники исследования демонстрировали непонимание их роли и повторяли те мифы, которые политические партии использовали в качестве аргументов против внесения изменений в Конституцию. *«Децентрализация плавно переходит в централизацию с появлением префекта. Появляется дополнительный орган, который наблюдает за местным самоуправлением»*, – описывает свое понимание роли префекта одна

*из участниц в Северодонецке. Некоторые участники утверждали, что роль префекта не будет отличаться от роли главы областной государственной администрации. Более того, эта должность будет «хлебной», потому что префект сможет по своему усмотрению отменять решения, принятые органами местного самоуправления, или не замечать неправомερных решений, если его к этому простимулируют.*

Участники утверждали, что без предварительного информирования членов громад государство не может говорить о том, что объединение было добровольным. Люди не знали, что населенные пункты должны будут объединяться в новые громады. Отсутствие информационной кампании отнесено к самым большим минусам реформы: *«Недостаточно проводится работа, не проводилась, и уже не будет проводиться, по разъяснению и привлечению жителей тех населенных пунктов, которых она коснется, с целью разъяснить им их права, их влияние на развитие тех регионов, той местности, где они живут. Это самый большой минус» (Северодонецк).*

Отсутствие достаточного количества информации несет серьезные риски для воплощения реформы. Оно усиливает конфликтность, создает неразбериху, закладывает основу для мифов и манипуляций. Несмотря на активную поддержку международных организаций, государству необходимо усилить работу в этом направлении.

#### **4.6 Изменение отношений органов местного самоуправления с исполнительной властью**

В результате реформы районные и областные администрации должны быть ликвидированы, а исполнительная власть на местах перейдет к исполнительным органам, сформированным местными советами. Исходя из этого, сегодня на уровне районных и обладминистраций наблюдается сопротивление реформе, процессу объединения громад. Это сопротивление не является политическим решением на уровне государства, а связано с казусом исполнителей – представителей вертикали исполнительной власти, которые боятся потерять полномочия и влияние.

В этом контексте показательной является ситуация на Закарпатье, где по состоянию на ноябрь 2016 года еще не был утвержден перспективный план объединения громад. Очередной проект плана был представлен 14 ноября, после почти 14-месячного перерыва. Проект предусматривает формирование 53 объединенных громад вместо 94, запланированных ранее. На сегодняшний день в регионе сформированы только две объединенные громады, которые успешно развиваются. Вместе с тем, по словам глав еще нескольких громад населенных пунктов, которые также хотели бы объединиться, дальнейшее объединение тормозит областная государственная администрация. Документы, которые громады подают на утверждение, ОГА либо отказывается принимать, либо возвращает с формальными претензиями. Результаты слушаний ОГА игнорирует, заявляя, что в них приняло участие недостаточное количество членов громады. Как заявил глава Закарпатского Офиса реформ Олег Лукша, местная власть субъективно и неправильно трактует закон об объединении громад. Его слова подтверждаются выводами специалистов Министерства регионального развития и Ассоциации городов Украины<sup>22</sup>.

Представители громад утверждают, что причиной такого препятствования является нежелание местных администраций терять рычаги контроля над местными советами, которые после объединения становятся финансово независимыми от воли чиновников районного и областного уровня<sup>23</sup>. Этот момент не был учтен при разработке реформы.

<sup>22</sup> Хто ж не виконує законодавство при створенні об'єднаних громад на Закарпатті?, сайт «Децентралізація влади», 19 сeнтября 2016 г., <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/3305>.

<sup>23</sup> Василий Ильницкий. Сельские рады vs госадминистрации. «День», 31 августа 2016 г., <https://day.kyiv.ua/uk/article/podrobyci/cilski-rady-vs-derzhadministraciyi>.

## 4.7 Роль исполнительной власти в процессе объединения

Одним из вызовов в процессе децентрализации можно считать возможную подмену понятий. В отдельных регионах у исполнительной власти есть стойкое желание руководить процессом, зачастую не принимая во внимание ни интересы и желания громад, ни результаты обсуждений при формировании планов. Областные администрации пытаются доминировать в процессе распределения ресурсов и в формировании планов объединения.

*«Полное сопротивление. То есть, огромная мотивация у органов самоуправления, чтобы эта децентрализация произошла. Дальше началось мифотворчество и т. д. Один из мифов – что эта децентрализация должна происходить так, что передайте нам деньги из Киева на областной уровень при существующей системе власти, а мы уже будем знать, что с ними тут делать» (интервью, Ужгород).*

Во время обсуждений указывалось, что процесс децентрализации сверху часто не находит понимания в громадах и вызывает неприятие и протест – в частности, относительно перспективных планов объединения, которые в отдельных регионах не согласовываются с громадами. Хотя авторы реформы характеризуют объединение громад как *«добровольный этап с государственным стимулированием»*, на местном уровне государственное стимулирование часто расценивают как попытку принуждения.

*«На сегодняшний день существуют так называемые перспективные планы, которые, как правило, спускаются сверху, без обсуждения, не воспринимаются местным населением, и оно всевозможно этому сопротивляется. Один из аргументов. Очень часто в перспективном плане весь район или полрайона становятся объединенной громадой. И население явно видит, что им нужно будет ездить куда-то далеко. Сейчас у них в сельсовете все решается, а им нужно будет ездить куда-то, часто за 50 километров» (интервью, Киев).*

## 4.8 Социокультурные аспекты децентрализации

Среди проблем децентрализации и вызовов в сфере объединения громад выделяются следующие:

- формирование новой идентичности объединенных громад, которая предполагает создание совместных смыслов при установлении памятников и в политике памяти, совместные действия при возникновении новых объединений (спортивные команды, проведение культурных мероприятий и т. д.);
- актуализация вопросов подготовки проектов, связанных с межрегиональной кооперацией и интеграцией Украины. Эта составляющая важна для уменьшения риска «анклавизации» местной власти, которая потенциально приводит к различным негативным последствиям и коррупционным рискам.

Формирование общей (новой) идентичности объединенных громад

*«Для того, чтобы была эффективная новая территориальная громада, чтобы она могла развиваться, нужно провести комплекс работ по поиску общей социокультурной основы, общей идентичности для этих громад, позволяющей им мобилизовать свои ресурсы и выполнять солидарные действия... вплоть до того, какой у них будет, условно говоря, календарь общественной жизни. Потому что у каждого свое. Теперь в Украине будет 1200-1500, то есть, у нас будет новая карта страны. И эта новая карта – это не только экономика» (интервью, Киев).*

*«Если говорить о социально-культурном, то сельский тип поселения – это то, что складывалось в Украине на протяжении сотен лет. В этом селе храм. Это село с тем селом всегда дралось. То есть у них есть свои различия. И объединить их между собой – это очень трудно, в том числе и с культурной точки зрения» (интервью, Киев).*

Инструменты формирования новых идентичностей объединенных громад

*«Мы сейчас работаем в громадах, и у нас есть даже отдельная линия, которую мы называем «новая местная идентичность». Дело в том, что созданные громады – это фактически пока что искусственное или почти искусственное объединение разных частей. У них есть некое историческое тяготение, но они не являются одним целым. А громада будет эффективной, конкурентной только тогда, когда это будет одна семья, один организм. И здесь, конечно, роль местных традиций, истории, культуры, ценностей является чрезвычайно важной. Например, формирование сборной команды по футболу в объединенной громаде – это заменяет кучу различных лекций, семинаров и тренингов на предмет создания новой идентичности. Потому что это становится достижением всей территории» (интервью, Киев).*

Языковая политика в объединенных громадах

*«В каждой громаде может существовать своя языковая среда. И ничего здесь страшного нет. Но образовательная среда и управленческая среда должна быть украиноязычной. Потому что это создает единое украинское пространство, которое потом сложно разломать. Поэтому именно такая позиция должна быть доминирующей. Мы, например, подготовили изменения к закону о местном самоуправлении, где это написано. Пожалуйста, что хотите у себя делайте, но решения – на украинском языке. Могут быть на втором, третьем, каком хотите языке» (интервью, Киев).*

Эксперты констатируют, что внимание к социокультурным особенностям децентрализации в ряде случаев усиливает возможность развития громад, развитие туризма, конкурентоспособности и эффективности, в том числе и в экономических составляющих, повышает уровень социальной сплоченности в громадах.

Среди инструментов формирования новой общей идентичности в объединенных громадах называют:

- образовательные акции (семинары, тренинги);
- совместные действия в политике памяти, определении общих знаменательных дат;
- создание футбольных команд, музыкальных и других творческих коллективов и т. д.

Вопрос взаимодействия также важен для создания возможностей для интеграции различных регионов Украины и для появления новых проектов. В свою очередь, важно учитывать при формировании новой локальной идентичности объединенных громад необходимость ее включения в общеукраинский контекст, упреждать риски потенциального изоляционизма местной власти и анклавизации. Кроме негативных социокультурных последствий, такого рода «новые феодальные вотчины» в условиях изоляционизма увеличивают коррупционные риски, а также возможность нарушения прав и свобод граждан. Для уменьшения негативного влияния этих вызовов необходимы развитие правоохранительной системы, поощрение проектов кооперации между громадами и регионами, развитие инфраструктурных проектов, поддержка инициатив общественных институтов в сфере кооперации и сотрудничества с другими громадами.

#### 4.9 Проблема медицинской реформы в контексте децентрализации

Констатируется наличие в ходе реформы проблем в обеспечении здравоохранения. В частности, в отдельных регионах громадам сложно распределять ресурсы на местную инфраструктуру медицинской помощи, которую должны финансировать на местах, и передавать средства на вторичную медицинскую помощь.

*«Потому что на медицинскую и образовательную субвенцию недостаточно было предусмотрено. Эта проблема есть. Наша область была в условиях медицинской реформы, и тогда законодательно это было определено. Из общей суммы, которая выделяется из государственного бюджета, это доля первички, а это доля вторички. На сегодня эта грань стерта. Дали общую сумму медицинской субвенции объединенным территориальным громадам. И если они, предположим, хотят иметь у себя медицинскую первичку, оставить амбулатории, ФАП – а они могут оставить их себе, поскольку это разрешено государством – можно оставить и 50, и 60%. А остальное отдать на вторичку, и дальше как хотите»*

(фокус-групповое исследование, Днепр).

Участники исследования также рассказывали о том, что в концепции реформы не были учтены все нюансы подчинения медицинских учреждений. Так, не определены источники финансирования ведомственных больниц, а работники ведомства, которому принадлежит больница, теряют возможность пользоваться ее услугами.

*«Помичнянский район – там больница ведомственная, железнодорожная. Она была бюджетной, поскольку ведомственная. Теперь, с децентрализацией, ведомственную мы обслуживать не можем, потому что она переходит на баланс райсовета. Соответственно, мы здесь делаем минус 20 койкомест, потому что мы эти не считаем, и тут 20 мест. И осталось меньше двух третей койкомест. Зарплаты персоналу нет. Железнодорожники из прилегающих сел и соседних районов обслуживаться там не могут. И выходит тупик фактически. Потому что вроде бы оно так должно быть, но куча нюансов не принимается во внимание» (участница, Киев).*

Вопрос медицинской реформы требует дальнейшей доработки, достаточного финансового обеспечения и информирования членов громад о том, как изменится оказание медицинских услуг после децентрализации.

#### **4.10 Восприятие конституционной реформы, понимание роли префектов**

Вопросы продолжения реформы – в частности, внесения изменений в Конституцию Украины, формирования института префектов, их роли и места – не всегда рационализируются и понимаются на уровне громад.

Эксперты в регионах констатируют, что в ходе реформы необходим контроль и определение очень четких полномочий власти касательно решений органов самоуправления в объединенных громадах. Однако полномочия потенциальных префектов пока не до конца понятны в громадах.

Опрошенные утверждают, что роль префектов – не только в контроле за законностью действий органов самоуправления, но и в создании и поддержке проектов межрегионального сотрудничества и кооперации.

*«Нет взаимопонимания. Каждое звено, область, район понимает, кто на каком месте будет. Не низ, не мы, а именно район и область. Все прекрасно понимают, у кого какие будут полномочия. Райадминистрация – это префект, любимое слово. У нас штат райгосадминистрации сейчас 57 человек, а теперь мы понимаем, что это будет один префект и максимум 10-12 человек возле него. И то, что они могут сейчас, и какие у них будут возможности потом, – несоизмеримо. Тогда что будет делать область? Область тоже будет терять нынешние полномочия» (участник, Киев).*

#### **4.11 Вопросы самоуправления на временно неподконтрольной территории**

В ходе обсуждения практически во всех регионах отмечена пассивность в оценке или негативная оценка особенностей самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей, а также вопроса о соответствующих конституционных поправках.

По мнению участников исследования, процесс объединения громад может продолжаться и без внесения изменений в Конституцию в части территориальной организации власти. Тем не менее, конституционная реформа стоит на повестке дня. Большинство респондентов случайная или неслучайная связь реформы децентрализации и Минских договоренностей воспринимается как попытка вмешательства во внутреннюю политику Украины извне.

Отдельные участники находят возможным делегирование полномочий по принятию решений Верховной Раде, указывают на риски развития ситуации в других регионах. Обращается внимание на ошибочность и рискованность объединения реформы децентрализации с вопросами решения

конфликта в Донецкой и Луганской областях. Эта связь тормозит реформу и следующие этапы ее реализации. Говорится о политических и организационных рисках и об отсутствии консенсуса в обществе относительно «особенностей самоуправления».

По мнению некоторых респондентов, урегулирование ситуации на территории отдельных районов Луганской и Донецкой областей невозможно без изменения политики России по отношению к Украине. Когда Украина получит контроль над границей с Россией, будет необходимо установить в этих районах особый режим управления на время переходного периода. После окончания переходного периода эти районы должны быть вовлечены в процесс децентрализации и реформирования системы управления наравне с остальными регионами.

## 5. Выводы

Реформа децентрализации предусматривает конкретные шаги по улучшению качества жизни в громадах, у нее есть четкие рамки и концептуальное наполнение. В ходе ее реализуется ряд реформ – местного самоуправления, территориальной организации власти и региональной политики. Достижениями реформы являются улучшение структуры управления, уменьшение уровня потенциальной политической коррупции через прямые межбюджетные отношения центра и громад, а также активизация членов громады (развитие бизнеса, местных инициатив и т. д.).

Процесс децентрализации может рассматриваться не только как инструмент экономической и социальной эффективности и улучшения жизни в громадах, но и как часть политики социокультурного развития Украины, включения проектов кооперации в рамках регионального сотрудничества в общую социокультурную политику государства, формирования национального единства на принципах плюрализма, демократии, полного соблюдения прав граждан.

Однако необходимо учитывать, что успех и эффективность процесса децентрализации также зависят от общего хода административной реформы, развития инфраструктуры, реформы правоохранительных органов и противодействия коррупции. Помимо фискальной децентрализации и развития законодательства в сфере самоуправления, процесс децентрализации зависит от социальных и правовых реформ, которые проводятся в Украине.

В то же время процесс децентрализации и объединения громад сопровождают множественные риски и вызовы, которые необходимо учитывать для успешного проведения реформы.

- Существуют опасения в связи с утратой представительства на уровне объединенных громад в результате выборов и усилением политических монополий, контролирующих ресурсы в громадах. Некоторые эксперты также говорят о фактах криминализации избирательного процесса во время выборов в местных громадах в декабре 2016 года и об использовании административного ресурса. Соответствующие риски могут быть минимизированы путем установления четких правил и процедур контроля за соблюдением прав граждан и реагирования компетентных органов на факты нарушения прав избирателей в ходе всего избирательного процесса.
- В ходе реформы на уровне громад инициаторы сталкиваются с пассивностью членов громады, их недоверием и непониманием, нежеланием принимать перемены, опасениями относительно сокращения социальной инфраструктуры. Риск невыполнения социальных обязательств новыми органами самоуправления после выборов устраняется посредством активизации громады, развития демократии участия, подписания меморандумов и социальных соглашений.
- Существуют риски, связанные со слабым уровнем квалификации управленческого персонала в объединенных громадах, что может дискредитировать реформу. Данные риски минимизируются разнообразными формами повышения квалификации, сотрудничества громад для решения этих задач, привлечением дополнительных средств, развитием проектов с участием международных организаций.
- Существует возможность усиления дифференциации между бедными и богатыми громадами. Данный риск может быть минимизирован посредством повышения эффективности деятельности местного самоуправления, подготовки проектов, привлечения дополнительных государственных и донорских ресурсов для развития потенциала громады, особенно в контексте социальной сплоченности – совместных действий на благо и с целью развития громады.

- На уровне регионов и громад не до конца понятными остаются следующие этапы реформы и их планирование, синхронизация реформ в сфере децентрализации, самоуправления и регионального развития с другими реформами (например, медицинского обслуживания, образования, земельной реформой).
- Негативно воспринимаются проявления саботажа реформы органами исполнительной власти или подготовка планов развития без учета мнения громады, что компрометирует процесс децентрализации.
- Актуальными являются проблемы медицинского обслуживания в объединенных громадах на уровне первичной и вторичной медицинской помощи.
- В многонациональных громадах присутствуют страхи перед объединением без учета этнокультурных факторов. Такие опасения активно используются политиками для потенциальной мобилизации электората, хотя подобных фактов зафиксировано не было. Учет этнонациональных особенностей является одним из критериев процесса объединения громад, и реальная практика демонстрирует учет мнений различных национальных меньшинств в процессе децентрализации. Кроме того, опасения национальных меньшинств могут быть использованы не только отдельными политиками для мобилизации электората, но и в различных фейковых информационных материалах, дестабилизирующих ситуацию в регионах, хотя их реальное влияние на ситуацию явно переоценено. Данные опасения нивелируются посредством коммуникации, рассказами об успешных историях объединения громад, решением вопросов социально-культурного развития меньшинств в объединенных громадах. Также важно не допускать изоляционизма и анклавизации громад посредством поддержки проектов кооперации и различных совместных инфраструктурных инициатив.
- Актуализируется возможность «перемещения коррупции» в объединенные громады на фоне нерешенных вопросов земельной и административной реформы. Нивелирование этих рисков достигается посредством формирования прозрачных механизмов в земельной сфере (например, совершенствования системы земельных аукционов), электронной системы закупок, развития системы бесконтактных административных услуг, при которой исключается прямой контакт между потребителем административной услуги и чиновником, развития центров предоставления административных услуг в громадах. Кроме того, необходим эффективный контроль со стороны правоохранительных органов за потенциальными фактами коррупции, который является составляющей системы противодействия коррупции (декларирование доходов и расходов, а также эффективная, некоррупцированная и независимая судебная система).
- Потеря контроля над законностью решений местной власти и соблюдением прав граждан также может рассматриваться как один из рисков процесса реформы. Нивелирование этого риска – реформа правоохранительных структур, устранение потенциальных элементов коррупции, повышение потенциала общественных организаций и СМИ в сфере независимого контроля за деятельностью органов самоуправления, бюджетным процессом и системой принятия решений.

## 6. Рекомендации

- **Участие и информированность:** использовать и развивать методы и инструменты активизации громады; развивать механизмы демократии участия, успешных историй, комплексного информирования о процессах объединения, «плюсах» и «минусах» реформы путем проведения разноформатных информационных кампаний; использовать проекты в сфере социальной сплоченности; предусматривать возможность использования бюджетов громад для поддержки инфраструктурных и культурных инициатив, направленных на социокультурное развитие громад; повышать качество услуг для снижения рисков децентрализации.
- **Улучшение управления:** совершенствовать умения, знания и навыки менеджмента в объединенных громадах по администрированию ресурсов и тендерным процедурам; увеличивать способность подготовки конкурентоспособных проектов для развития громады, поддержки инициатив, подготовки методических рекомендаций и методического сопровождения реформы, развития кооперации, а также центров административных услуг для усиления потенциала громад (обучение, тренинги).
- **Помощь активистам громад:** поддерживать навыки активной части громады в сфере методов контроля над формированием и расходованием бюджета громады, реализацией проектов, развитием местных инициатив.
- **Улучшение регионального сотрудничества:** способствовать проектам межрегиональной кооперации, развития и реинтеграции в ходе реализации реформ децентрализации и региональной политики с целью развития межрегионального сотрудничества и национального единства.
- **Повышение компетенций громад:** необходима не только поддержка процесса децентрализации и администрирования проектов в объединенных громадах, но и создание инфраструктуры развития, повышение способности к подготовке конкурентоспособных проектов, определение источников ресурсного обеспечения жизнедеятельности громады (обеспечение права собственности на ресурсы, которые находятся на территории самой громады).
- **Формирование идентичности:** следует уделить особое внимание развитию проектов формирования новой идентичности громады и политики совместной памяти, использованию инструментов для создания новой идентичности (совместные организации, футбольные команды и прочее), повышению компетенции громады в сфере менеджмента социокультурных проектов и культурной сенситивности. Создание новой идентичности будет способствовать повышению целостности громады и, как следствие, ее эффективности и конкурентоспособности.
- **Улучшение контроля над законностью:** совершенствовать процедуры контроля над законностью решений органов самоуправления в объединенных громадах, которые могут быть приняты в ходе региональной реформы, улучшать информирование о целях и задачах реформы. Это осуществляется путем проведения сопутствующих реформ в сфере противодействия коррупции, реформ правоохранительной деятельности, судебной системы.
- **Информирование об историях успеха:** при объединении громад необходимо приводить примеры успешных историй объединения, экономических и социальных позитивов, роста социальной сплоченности в громадах.

- **Улучшение межкультурного диалога и коммуникации:** повышать компетенции местной власти, связанные с менеджментом в сфере межкультурного диалога, культурной сенситивности, особенно в многонациональных регионах, с целью способствовать их интеграции и кооперации путем проведения специальных обучающих проектов и поддержки инициатив культурного разнообразия.
- **Улучшение консультирования:** для уменьшения уровня недоверия к реформе и к процессу объединения громад могут быть задействованы механизмы консультаций, разъяснений, встреч, обмена опытом.
- **Улучшение координации и планирования:** четко определить и спланировать следующие этапы реформы, информировать о них членов громады – в частности, о синхронизации реформы децентрализации с реформами в сфере здравоохранения, экологической безопасности, а также с земельной реформой.





**International Alert**

[ukraine@international-alert.org](mailto:ukraine@international-alert.org)  
[www.international-alert.org/ukraine](http://www.international-alert.org/ukraine)

**Украинский независимый центр политических исследований**

[ucipr.info@gmail.com](mailto:ucipr.info@gmail.com)  
[www.ucipr.org.ua](http://www.ucipr.org.ua)

ISBN: 978-1-911080-59-6