



ЕВРОПЕЙСКИЙ ДИАЛОГ
Экспертная группа



**ЦЕНТР СПРИЯНИЯ
РЕФОРМАМ**



**Институт
Современного
Развития**

УКРАИНА СЕГОДНЯ: ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

Выпуск №4 (9)

2019

**Виктор Мироненко
Татьяна Мосенцева
Валентина Романова
Эндрю Уилсон
Андреас Умланд
Георгий Чижов**

Составитель Георгий Чижов

СОДЕРЖАНИЕ

Эндрю Уилсон СМОЖЕТ ЛИ ЗЕЛЕНСКИЙ ТРАНСФОРМИРОВАТЬСЯ ИЗ ВИРТУАЛЬНОГО ПОЛИТИКА В РЕАЛЬНОГО ПРЕЗИДЕНТА?	4
Георгий Чижов УСКОЛЬЗАЮЩИЙ МИР. НУЖЕН ЛИ МОСКВЕ И КИЕВУ «НОРМАНДСКИЙ ФОРМАТ»?	8
Андреас Умланд ШАНСЫ И РИСКИ УКРАИНЫ ЗЕЛЕНСКОГО	11
Татьяна Мосенцева НОВОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО УКРАИНЫ: ВОЗМОЖНО ВСЁ	15
Валентина Романова, Андреас Умланд РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В УКРАИНЕ С 2014 ГОДА: ПЕРВЫЕ ДОСТИЖЕНИЯ И БУДУЩИЕ ВЫЗОВЫ	19
Виктор Мироненко «УКРАИНСКАЯ ОДИССЕЯ» ДАЛЕКА ОТ СВОЕГО ЗАВЕРШЕНИЯ	34

СМОЖЕТ ЛИ ЗЕЛЕНСКИЙ ТРАНСФОРМИРОВАТЬСЯ ИЗ ВИРТУАЛЬНОГО ПОЛИТИКА В РЕАЛЬНОГО ПРЕЗИДЕНТА?

Эндрю Уилсон,
профессор украинских исследований
Университетского колледжа Лондона

Интервью Левко Оршинского

Какое у вас общее впечатление от украинских президентских выборов? Украинцы все еще непредсказуемы (отсылка к книге «Украинцы: неожиданная нация» — прим. редактора)?

Конечно, в этой кампании произошло много неожиданных вещей. Согласно некоторым источникам, Зеленский планировал эту кампанию еще в 2015 году, но она не была публичной. Его даже не было во многих опросах общественного мнения, пока он не объявил о своей кандидатуре накануне Нового года. Так что это довольно драматично. Именно эти события ставят Украину на передовую виртуальной политики и виртуальных кампаний.

Кампания — это интересное слово. Вы проводите кампанию, в то же время проводя антикампанию. Мы все еще перевариваем механику, но есть одна вещь, которая очень интересна — это инновационные способы, с помощью которых Зеленский использует социальные сети. Набирая людей через социальные сети, он использует их как своего рода массовую армию против того, что они определяют как «фейковые новости, поступающие от других». Как и многие из этих новых технологий, они способны разрушить старый политический процесс. Однако кампания не обязательно определяет, как вы будете управлять страной. Хотя, возможно, он действительно собирается поэкспериментировать с референдумом и прямой демократией, попытаться управлять подобным образом, ис-

пользуя народную энергию против укоренившихся интересов элит, что может быть полезно.

Существует аргумент, что украинцы выбрали Порошенко в 2014 году из-за неопределенности и эскалации войны на востоке Украины. Он казался более безопасным вариантом. Может быть, на этот раз все наоборот. Россия сразу же задействовала различные виды давления после выборов. Но ощущения экзистенциальной и военной угрозы ниже, чем было весной 2014 года. Таким образом, украинцы вознамерились рискнуть, выстрелив в темноту.

Считаете ли вы, что эти выборы важны для ЕС? Могут ли они повлиять на отношения Европейского Союза и России или ЕС и Украины?

Выборы укрепляют статус Украины как региональной демократии. По некоторым ключевым показателям это были более чистые и здоровые выборы, чем в 2014 году. Явка была выше, в том числе явка на востоке и юге, поэтому Украина может этим гордиться независимо от результатов. Россия не поздравила Украину, но Россия уже не может спорить с легитимностью власти так, как в 2014 году. Это прогресс.

Как я полагаю, результат, который хочет видеть ЕС, не должен зависеть от человеческого фактора. Будут ли продолжаться реформы или как Украина будет реализовывать соглашения с ЕС — это не зависит от того, кто победит. Сейчас мы находимся на

этапе реализации, а не переговоров. Конечно, ЕС очень заинтересован в перспективах реформ в будущем.

Как вы считаете, успешно ли справлялся Порошенко с продвижением Украины в европейском направлении? В последнее время ЕС был несколько недоволен успехами Порошенко в реформировании страны.

Я помню исследование, в которое я был частично вовлечен еще в 2014 году в Институте Мировой Политики. Согласно результатам, Порошенко был признан самым проевропейским кандидатом. Это было правдой, но он был самым проевропейским среди тех, существующих тогда кандидатов. Мы можем представить себе и более проевропейского кандидата. В ответ на такую позицию ЕС ускорил процесс подписания «Соглашения об ассоциации» и «Соглашения об углубленной и всеобъемлющей свободной торговле», а затем двинулся в сторону безвизового режима. Все это требует многих реформ и многих действий, длинного списка результатов, в котором достижения Порошенко уже гораздо менее впечатляющие. В результате получаем активную фрустрацию среди населения, которое ожидало реальных достижений.

Проблемы с введением некоторых ключевых реформ, которые все ожидали, были особо заметны: к примеру, случаи с саботированием развития нового Национального Антикоррупционного Бюро или даже тот факт, что ключевую юридическую судебную реформу сделали настолько бессмысленной, что ситуация в судах даже ухудшилась. Если говорить шире, в так называемой программе реформ так много пробелов, что это как минимум одна из причин, почему Порошенко упустил свой шанс на переизбрание. Другая причина в том, что хотя экономика росла более двух-трех лет на уровне трех процентов, простым украинцам особо нечего праздновать с точки зрения наличия средств к существованию.

Хотя в целом виден прогресс в борьбе с коррупцией, этот прогресс никогда не был персонализирован. Согласно одному исследованию, шесть

миллиардов долларов США в год были сэкономлены путем сокращения или исключения многих наиболее вопиющих схем коррупции эпохи Януковича в сфере государственных закупок. Однако почти не было судебных процессов, плохие парни не сидят в тюрьме, а это то, как вы продаете вышеобозначенные показатели успеха. Эти шесть миллиардов долларов в год довольно абстрактны, чтобы продать общественному мнению сообщение о вашем серьезном отношении к коррупции. И даже наоборот, можно было наблюдать, как элита Порошенко не только защищает систему, но и расширяется внутри нее, чтобы контролировать все больше и больше схем.

Некоторые украинцы не верили, что Зеленский проевропейский президент. Почему Зеленский не поставил в центр своей избирательной кампании путь к членству в ЕС? Повлияет ли это на его политику?

В кампании Зеленского было много определяющих черт. Одна из них «micro-messaging», то есть он говорил разное разной аудитории. Западной Украине — одно, в Харькове — другое, более молодой аудитории в интернете — третье. Социологически можно увидеть, что огромная победившая коалиция Зеленского была именно коалицией. В более 70 процентов голосов входят люди, которые за ЕС и против, за НАТО и наоборот. Интересный вопрос заключается в том, как Зеленский найдет путь от разных сигналов к последовательной политике. Может быть, он не станет этого делать. Возможно, он продолжит пытаться делать небольшие символические шаги во все эти несовместимые стороны, чтобы попытаться сдержать эту коалицию вместе. Ключевой вопрос заключается в том, возможно ли трансформироваться из виртуального политика с разными сообщениями в реального действующего президента? Он может не захотеть делать этот переход. Поэтому ответ на вопрос про ЕС — «мы не знаем».

В Италии на прошлогодних выборах преуспели «Движение пяти звезд» и «Лига Севера». «Движение пяти звезд» сохранили свой стиль, похожий на онлайн-

стиль Зеленского, и поэтому, похоже, утратили популярность в сравнении с «Лигой Севера», которые были более идеологическими и несли очень простой сигнал — нет миграции. Общий вопрос к Зеленскому или любому другому мульти-мессенджеру — как вы выживете в реальной жизни после «виртуальной кампании»?

Есть опасения, что он, как неопытный президент, не сможет справиться с задачами, поставленными ЕС. Может ли это повлиять на отношения Украины и ЕС или России и Украины?

Сразу после второго тура Россия начала испытывать Зеленского, чтобы посмотреть, как он реагирует на различные шаги. По-видимому, Зеленский довольно хорошо отреагировал на предложение выдать российские паспорта. Зеленский ответил на это вполне прилично, шутя о том, что произойдет, если он скажет, что русские могут получить украинское гражданство.

Но, на самом деле, не было никакого политического ответа, хоть он и хорошо справился в пределах своей персоны, своего стиля. Некоторые вопросы на Донбассе требуют жесткого или более реального политического ответа, и мы не знаем, насколько Зеленский будет хорош в этом.

Кроме того, мы не знаем, являются ли его отношения с Игорем Коломойским исключительно коммерческими или отношениями «олигарх и его марионетка». Это делает Зеленского более уязвимым. Есть ли стратегия для борьбы с этим вызовом? Мы не знаем. Что он собирается делать с другими внутренними силами и их маневрированием в предвыборной парламентской избирательной кампании? Трудно верить, что Зеленский получит большинство, даже если у него будет побочный эффект от «Слуги народа», так как половина депутатов будет избрана в территориальных округах, и я не вижу, чтобы это оказало там большое влияние. Но есть и другие способы политической победы, может быть, он попытается мобилизовать свои сильные стороны: свою онлайн-аудиторию и т.д.

Как сделать это реальным политическим рычагом? Мы опять не знаем.

Итак, я бы не сказал, что он определенно слаб. Вопрос больше в том, как его новый политический стиль будет развиваться в постсоветском контексте.

Популизм подрывает принципы демократии в Европе. Может ли популистский стиль Зеленского стать препятствием для дальнейшей европейской интеграции Украины?

Это большой вопрос, насколько Зеленский действительно популист, если один из его ключевых лозунгов — «Ни обещаний, ни извинений». Это, безусловно, отличается от традиционного популистского обещания «всем все». Из-за популизма такого типа проиграла Тимошенко. Есть очень интересная статья Владимира Ермоленко о том, что Зеленский — это «популизм 2.0». Он популист, но с точки зрения манер, средств массовой информации и способа, а не с точки зрения классической парадигмы «обещать все для всех».

Посмотрите на украинский популизм, существовавший до сих пор, особенно в последние два-три года. Речь шла об использовании претензий обычного гражданина с помощью упрощенных решений: снижения тарифов и т.д. Популистский ответ на диктат ЕС или Международного валютного фонда. Это то, что обычно делают популисты, они перефразируют что-то в упрощенной форме, но было больше разговоров о том, что Украина полагается на суверенитет, свои собственные ресурсы, а не о том, что ЕС или МВФ толкают ее. Конечно, были эпизоды в «Слуге народа», где Голобородько (главный герой, которого играет Зеленский) рассказывал что-то похожее о МВФ, но в реальной кампании Зеленский был более прагматичным, он звучал скорее, как политик.

Таким образом, можно увидеть элементы популистского упрощения — больше со стороны его персонажа Голобородько и в меньшей степени со стороны Зеленского — и такой дискурс, естественно, усложнит отношения с ЕС

или МВФ. Это одна из акул в море, которую он должен каким-то образом обойти, и мы не знаем, насколько успешно он это сделает.

Могут ли прошедшие выборы повлиять на отношения между ЕС и Россией?

Это зависит от множества других предпринимаемых шагов. Это зависит от того, насколько успешным будет Зеленский в качестве президента Украины. Вы можете ставить это под сомнение, но он

может быть удивительно успешным. Как это повлияет на всех других акторов? Мы видели, как Россия пыталась проверить его на наличие признаков слабости. Это просто первый шаг из многих. По крайней мере мы можем сказать, что это бросает вызов нашим ожиданиям во всех областях. То, что было стабильным и предсказуемым, теперь нестабильно и неопределенно во многих областях.

УСКОЛЬЗАЮЩИЙ МИР. НУЖЕН ЛИ МОСКВЕ И КИЕВУ «НОРМАНДСКИЙ ФОРМАТ»?

Георгий Чижов

Минские соглашения, на выполнении которых настаивают Россия и Запад, в нынешнем виде неприемлемы для Украины, а те уступки в отношении Донбасса, на которые готов пойти Киев, вряд ли устроят Москву

Добиться мира в Донбассе — пожалуй, главное обещание, которое дал Владимир Зеленский, когда боролся за пост президента Украины. Судя по результатам опросов, именно этого ждут граждане от новой власти в первую очередь. При этом украинское общество не согласно на мир любой ценой. Позиции основных игроков, обозначенные еще несколько лет назад, практически не меняются и оставляют очень мало возможностей для компромисса. И это лишний раз подтвердила встреча российского президента Владимира Путина с его французским коллегой Эмманюэлем Макроном.

Попытка перезагрузки

После вступления в должность Зеленский попытался отмежеваться от жесткой политики своего предшественника Петра Порошенко в отношении Донбасса. Но оказалось, что это практически невозможно. Предложенные инструменты перезагрузки — перемирие (прекращение огня) и разведение сил в станице Луганской — пробовали применять и в предыдущие годы.

В этот раз все пошло немного лучше. Разведение сил состоялось: обе стороны отвели свои войска от линии противостояния и, несмотря на взаимные обвинения в нарушении нового режима, пока его придерживаются. Артиллерийские обстрелы не прекратились, но стали реже (что уже случалось в ходе прежних перемирий), уменьшилось и число жертв с обеих сторон.

Когда 6 августа в результате обстрела погибли четверо украинских военных, Зеленский позвонил Путину и попросил его «повлиять на ту сторону, чтобы они прекратили убийства наших людей». Многими в Украине это было воспринято как проявление слабости. Но вряд ли украинский президент всерьез рассчитывал, что российский лидер даст нагоняй тем, кто допустил стрельбу. Звонок в Москву вполне укладывался в новую позицию Киева: мы намерены соблюдать перемирие всерьез и недоумеваем, почему противник ведет себя иным образом. И предназначался этот звонок не украинским избирателям, а европейским партнерам Украины.

Уставшие европейцы

Сегодняшняя позиция европейцев может создать украинской стороне немало проблем. Европейские политики устали от войны на востоке Украины, от конфронтации с Москвой, от давления своего крупного бизнеса, лоббирующего отмену санкций. Срабатывает и их универсальный рецепт для локальных конфликтов: главное — прекратить кровопролитие.

Поэтому, несмотря на последовательное осуждение странами ЕС российской политики, они отчасти становятся ситуативными союзниками Москвы. Есть минские соглашения — давайте их выполнять. Россия и самопровозглашенные республики не согласны на уточнения и изменения — значит, давайте выполнять, как написано.

Но соглашения в их нынешнем виде для Украины совершенно неприемлемы, кто бы ни возглавлял страну. Вслух такое не говорится, потому что именно эти договоренности перевели войну из острой фазы в «конфликт малой интенсивности» и отказ от достиже-

ний Минска может привести к возобновлению боев по всей линии разграничения. Но минские соглашения прежде всего предусматривают предоставление Донбассу (неясно, в каких границах) особого статуса с созданием параллельной судебной системы, правоохранительных органов и т.д. Действующая Конституция Украины такого никак не допускает, а попытка хотя бы упомянуть в ней особый порядок местного самоуправления в «отдельных районах Донецкой и Луганской областей», принятая еще в 2015 году, вызвала кровавые столкновения у стен Верховной рады и стала прологом к распаду тогдашней правившей коалиции.

Покуда альтернативной «дорожной карты» для Донбасса не придумано, Киев старается поддерживать статус-кво. Но и это становится все труднее. Именно отсюда стремление Зеленского продемонстрировать безупречное соблюдение условий перемирия, именно отсюда оскорбившее многих украинских военных предложение представителя Киева в Трехсторонней контактной группе Леонида Кучмы запретить «своим» открывать огонь даже в ответ.

Разговор президентов

Встреча Путина и Макрона дала обоим лидерам возможность послать миру различные сигналы. Французский президент не скупился на авансы. «Россия — очень глубоко европейская страна», — написал он по-русски в Facebook. А также посулил России восстановление G8: «Возвращение в «Восьмерку», как и возвращение к положительным отношениям между Россией и ЕС, лежат через решение конфликта в Европе. По моему мнению, вопрос «Восьмерки» зависит от украинского кризиса, его урегулирования».

Такую позицию, вероятно, готовы поддержать и другие лидеры развитых стран. Однако переоценивать перспективы подобного сценария не стоит. Россия за пять лет научилась жить под санкциями и без «Восьмерки», более того,

похоже, что по мере затягивания конфликта на уступки скорее готов идти Запад, но никак не Кремль. Владимир Путин даже отказывается от саммита в «нормандском формате» (с участием глав Германии, Франции, Украины и России) до предоставления особого статуса «отдельным районам» и всеобщей амнистии.

Невозможное и недостаточное

В ситуации, когда Россия и европейские страны подтвердили свои позиции и обозначили пределы компромисса, все взгляды обращаются в сторону Киева, где новый президент еще не растратил колоссальный кредит доверия и теоретически может обеспечить прорыв в переговорах. Вот только при ближайшем рассмотрении оказывается, что пространство для маневра у Зеленского тоже невелико.

В новом парламенте, который начнет работу в конце августа, президентская партия «Слуга народа» получит 254 мандата. Вместе с фракцией «Оппозиционная платформа — За жизнь» (43 депутата), готовой поддержать любые российские инициативы, набирается уже 297 «штыков» — не хватает всего трех голосов для конституционного большинства. Казалось бы, достаточно еще нескольких депутатов-самовыдвиженцев — и можно голосовать за особый статус «отдельных районов». Вот только возникающие риски заставляют признать такой сценарий не слишком реалистичным.

Во-первых, значительная часть «Слуги народа», скорее всего, откажется поддержать особый статус, то есть президент уже на старте работы Рады получит раскол в собственной фракции. Во-вторых, даже если каким-то чудом 300 голосов получится набрать, против главы государства объединится вся патриотическая общественность, которая вряд ли позволит довести до конца непростую процедуру изменения Конституции. Ну, а рейтинг самого Зеленского стремительно рухнет с нынешних заоблачных высот.

Что же может предложить Киев Москве вместо особого статуса? На первый взгляд, не так уж мало. Расширение полномочий местного самоуправления в рамках реформы децентрализации. Символические важные уступки по использованию русского языка (поправки в «языковой» закон, принятый под занавес прежним составом Верховной рады, наверное, неизбежны). Частичную амнистию — для тех, кто не совершил тяжких преступлений. Местные выборы параллельно с переходом участка российско-украинской границы под контроль Киева.

Такие уступки в принципе позволили бы Москве сохранить лицо перед россиянами и зарубежными партнерами, но маловероятно, что Кремль примет их в обмен на отказ от фактического контроля над ДНР и ЛНР. Не исключено, что там рассчитывают получить все (то есть сформировать территорию с особым статусом, способную влиять на политику Киева) и не готовы соглашаться на меньшее. А значит, рассчитывать на прекращение вооруженного конфликта на востоке Украины пока не приходится¹.

¹ Источник:

<https://www.rbc.ru/opinions/politics/21/08/2019/5d5bfd169a79473a1c52161a>

ШАНСЫ И РИСКИ НОВОЙ УКРАИНЫ ЗЕЛЕНСКОГО

Андреас Умланд,
эксперт Института евроатлантического
сотрудничества в Киеве

Что означают новые политические реалии в Украине? И президентские, и парламентские выборы в Украине 2019 года принесли исторические результаты. У Украины никогда не было Президента с такой большой электоральной поддержкой (73%) и такой малой связью со старым политическим классом страны. Более того, в независимой Украине никогда не было парламента с такой доминирующей партией, как «Слуга народа» Владимира Зеленского, чья фракция будет иметь более 250 из 450 мест. Оба результата были идеальным штормом, который смел большинство предыдущих политиков и высших чиновников в администрации президента, национальном правительстве, Верховной Раде и Генеральной прокуратуре.

Регресс или прогресс?

Столь высокая концентрация власти в руках партии «Слуга народа» в результате сокрушительных побед Зеленского на президентских и парламентских выборах оценивается различными наблюдателями в Украине и за ее пределами совершенно по-разному. Многие интеллектуалы в Киеве предостерегают от авторитарных рисков и угроз безопасности, которые может повлечь за собой такое однопартийное доминирование. Они опасаются — в рамках того, что можно было бы назвать «постсоветской» или «термидорианской парадигмой» — такого же политического развития в Украине, как и в большинстве других бывших республик СССР.

Авторитарная регрессия была скорее правилом, чем исключением, на большей части постсоветского пространства от Беларуси до Казахстана. Поэтому многие опасаются, что своего рода Термидорианская реакция может свести на нет большую часть завоеваний революции Евромайдана. В результате Украина может стать типично

постсоветской диктатурой или снова российской колонией — или же и тем, и другим.

В более благоприятной перспективе новый политический ландшафт Украины также может быть контекстуализирован в рамках логики Вестминстерской модели или так называемой маятниковой демократии с ее идеей «победитель забирает все». Такой подход к демократическому правлению частично отвергает разделение, баланс властей и контроль за ними. Вестминстерская парадигма вместо этого подчеркивает абсолютную ясность политической ответственности победившей на выборах партии, а также однозначное разграничение ролей и обязанностей между партией правящего большинства страны, с одной стороны, и оппозиционными силами, с другой.

Выборы в Украине сейчас принесли результат, когда вся исполнительная и большая часть законодательной власти находится в руках только одной партии. То, что остается под еще неполным контролем гегемонистской в остальном партии «Слуга народа», — это конституционные поправки, которые требуют большинства в две трети голосов в парламенте. Таким образом, изменение Основного закона Украины по-прежнему требует сотрудничества части депутатов, не избранных при поддержке партии Зеленского.

Такая, для Украины во многом новая, расстановка сил подразумевает огромные возможности и риски. Подавляющее доминирование Зеленского в исполнительной и законодательной ветвях власти дает ему на ближайшие годы множество инструментов для быстрой реализации своих идей — какими бы они ни были. Но оно также возлагает полную ответственность за будущие успехи и неудачи Украины на Зеленского и его последователей. Это в чем-то напоминает типичную ситуацию после

выборов в Палату общин в Соединенном Королевстве.

Главный вызов для Зеленского

Однако, в отличие от британской прототипной ситуации, абсолютное большинство Зеленского в парламенте и новый персонал в исполнительной ветви власти в значительной степени состоит из новичков, не имеющих опыта работы на государственной службе. Эта проблема усугубляется собственной уязвимостью Зеленского — отсутствием у него опыта в областях большой политики, государственного управления и международных отношений. Кроме того, парламентские и министерские новички будут работать в недостаточно институционализированной и высоко «монетизированной» политической среде. Новые лидеры Украины будут принимать и выполнять решения в условиях неполного верховенства права. Они столкнутся со многими политическими и личными вызовами — среди них соблазнительные предложения от пресловутых «олигархов» Украины, к которым они могут быть не готовы.

На таком фоне, не вопрос о том, станет ли Украина снова авторитарной или подконтрольной Москве, как предупреждают некоторые алармистские комментаторы, станет главным в ближайшие годы. Скорее, главная загадка будет заключаться в том, подтвердится или нет опять «поведенческий континуитет элиты» (*habituelle Elitenkontinuität*), когда-то сформулированная как ключевой внутривнутриполитический вызов Украины немецким политологом Ингмаром Бредисом. Украина не только в результате выборов этого года, но уже и ранее переживала значительные ротации обладателей государственных должностей в парламенте и правительстве. Это неоднократно происходило после предыдущих выборов или после народных восстаний 1990, 2004 и 2014 годов, т.е. так называемых революций на граните, оранжевой и достоинства. Несмотря на частые и масштабные изменения в высших эшелонах политической власти, привычки и поведение украинской элиты за последние 30 лет, однако, не сильно изменились.

Напротив, парламент Украины, как и другие институты, характеризуется высокой

поведенческой преемственностью элит, т.е. потрясающей стабильностью в моделях политического габитуса украинских депутатов, министров и чиновников. Они демонстрируют удивительно постоянную склонность к неформальным обменам, взяточничеству, кумовству, крышеванию, фаворитизму, тайным сделкам, патронажу и клиентелизму. Эти патологии, безусловно, присутствуют и в намного более старых государствах и даже в самых передовых демократических системах. Тем не менее, они были — с 1991 года, если не раньше — гораздо более распространены в Украине и в большинстве других постсоветских республик, чем в западных странах.

Таким образом, главный вопрос внушительной победы Зеленского заключается в том, сможет ли объявленный им передел страны действительно нарушить старые поведенческие модели украинской элиты. Избавит ли наконец Украину новый состав её политического класса от сложившегося за почти 30 лет его губительного габитуса? Или же частные интересы и неофициальные договорняки снова проникнут в процесс принятия политических решений, как это произошло после предыдущих замен президентов, депутатов, министров и чиновников? Скорее всего, такого рода неудача — а не ползучий авторитарный регресс или скрытая российская ре-колонизация Украины — является главным риском и вызовом правления Зеленского. Какие же инструменты могут обеспечить устойчивый перелом в поведении политического класса Украины и обеспечить непреемственность в функционировании её парламента и правительства?

Неотложные задачи: заработная плата депутатов, верховенство закона, гендерное равенство

В первую очередь, новые депутаты должны получать зарплату, которая делает их возможное взяточничество морально менее приемлемым, чем сейчас. По состоянию на середину 2019 года украинские парламентарии зарабатывают в месяц около 28 тысяч гривен или около 1000 долларов США. Кроме того,

они получают ряд дополнительных льгот, которые улучшают их материальное положение. Общий пакет денежного и неденежного вознаграждения делает народных депутатов Украины, таким образом, относительно обеспеченными людьми в общем украинском социально-экономическом контексте.

Однако столица Украины Киев, где депутаты должны жить большую часть времени, стоит дороже, чем остальная страна. Киев имеет свои собственные шкалы заработной платы, услуг и цен. Нынешних депутатских компенсаций может быть достаточно, чтобы выжить, для одиноких депутатов, у которых нет особых семейных обязательств. Однако, нынешняя зарплата недостаточна для тех депутатов, которые несут финансовую ответственность за супруг, детей, родителей или других родственников, если они будут жить только на свои официальные доходы в качестве парламентариев.

Даже для тех, кто не имеет больших семейных обязанностей, нынешний парламентский оклад является дисфункциональным. В лучшем случае, он ограничивает образ жизни депутатов постоянными подсчетами расходов на питание, транспорт, одежду и т. д. В худшем случае, зарплата создает ситуацию, в которой депутаты считают этически оправданным иметь побочные доходы, чтобы иметь возможность пользоваться киевскими ресторанами, такси и другими услугами, которые их коллеги в бизнес-корпорациях, международных организациях и иностранных посольствах используют на регулярной основе.

Чтобы преодолеть эту ситуацию, Украина могла бы — со ссылкой на свое Соглашение об ассоциации с ЕС — принять формулу Евросоюза для зарплат, выплачиваемых членам Европейского парламента. Евродепутаты получают около трети зарплаты, которую получают судьи Европейского Суда. Уже некоторое время высшие судьи Украины получают, по украинским меркам, необычайно высокие зарплаты (хотя, в абсолютном выражении, не такие высокие, как судьи ЕС). Если бы украинские депутаты получали около трети зарплаты высших судей

Украины, т. е. если бы применить к ним формулу ЕС — это значительно увеличило бы их ежемесячное вознаграждение. Это также сделало бы их взаимодействием с украинскими бизнесменами, дипломатами в Киеве и иностранными политиками более свободным. Такое правило также послужило бы оправданием для снятия неприкосновенности с депутатов и усиления наказаний за взяточничество, а также за другие проступки со стороны новых парламентариев Украины.

Во-вторых, были заявления нового президента и его команды о возможности досрочных местных выборов. Вполне резонно утверждать, что для глубоких изменений в украинском государственном управлении потребуется быстрая смена не только национальных, но и региональных и локальных элит. Многие нынешние депутаты и администраторы на областном, районном, городском и сельском уровнях коррумпированы. Однако для того, чтобы региональные и местные выборы были эффективными как средство обеспечения перемен на областном и муниципальном уровнях, необходимо добиться, по крайней мере, некоторого улучшения условий их работы и верховенства права. Нужны новые ответственные команды в прокуратуре и различных антикоррупционных органах.

Кроме того, необходимо скорректировать роль, функции и вознаграждения областных, районных и коммунальных управленцев и депутатов. Официальные зарплаты мэров, например, крайне низкие, а члены городских советов не получают никакой компенсации за свое рабочее время. Как и на национальном уровне, такие рамочные условия естественным образом ведут к коррупции — независимо от возможных благих намерений, которые могут иметь граждане, становясь государственными служащими или народными депутатами. Новые выборы сами по себе этого не изменят.

В-третьих, многие украинские государственные органы страдают — особенно когда речь заходит о высших должностях — от более или менее вопиющего гендерного дисбаланса. Это не только принципиально несправедливо с учетом

того, что более 50% населения Украины составляют женщины. Организационные исследования показали, что коллективные органы, будь то частные или государственные, функционируют лучше, когда, по крайней мере, одна треть их членов — женщины (что, правда, все еще не достигнуто и во многих западных учреждениях). Таким образом, аргумент о привлечении большего числа женщин в правительство касается не только гендерного равенства, но и эффективности работы министерств, парламента, госслужб или политических партий.

Состав Рады, безусловно, изменился в лучшую сторону в результате прошедших выборов. Тем не менее, доля женщин среди парламентариев увеличилась с 12% в предыдущем парламенте всего до 19% в новом. Хуже того, почти все парламентские партии возглавляют мужчины. Сам Зеленский — мужчина, как и его первые крупные назначенцы, такие как глава Офиса Президента Андрей Богдан или секретарь Совета национальной безопасности и обороны Александр Данилюк.

С учетом этого обстоятельства, имеются веские основания для резкого увеличения числа женщин на высших должностях, которые пока еще не заполнены, будь то в исполнительной, законодательной или судебной ветвях власти. В настоящее время мужчины доминируют на тех должностях, которые уже распределены и заняты. Это включает в себя депутатские места в парламенте, министерские должности, руководителей госслужб или большинство партийных фракций. Таким образом, может быть необходимо на некоторое время назначать преимущественно женщин на высшие должности. Только таким образом еще может быть шанс достичь в конечном итоге вышеупомянутой рекомендованной доли женщин в одну треть среди ответственных лиц Украины, принимающих решения в различных государственных органах. Учитывая большое количество хорошо образованных и амбициозных женщин в Украине, это не должно быть проблемой.

К корням постсоветских проблем

Уже осуществленные радикальные изменения в составе политического класса Украины в этом году могут оказаться обманчивыми. Ошеломляющие электоральные триумфы Зеленского за последние месяцы будут соблазнять Зеленского и его команду просто начать реформировать ту или иную часть законодательства, экономики, иностранных дел, культуры и т.д. Однако, «first things come first» — первоочередные дела должны быть на первом месте.

Есть многочисленные новые законы и решения, которые должны быть приняты, чтобы украинское государство лучше работало. Тем не менее, ответственные органы по разработке, принятию и исполнению этих проектов во всех трех ветвях власти, а также в местных органах власти по-прежнему сталкиваются с серьезными структурными дефектами в отношении организации и оплаты труда их персонала. Если они не будут радикально изменены, результаты работы госорганов Украины могут остаться такими же неудовлетворительными, как и до сих пор. У Зеленского сегодня есть шанс изменить всю координационную систему управления Украины.

Решительно добравшись, в таком случае, до сути постсоветских проблем Украины, реформы Зеленского могут, помимо всего, стать образцом для других бывших республик СССР. В отношении, например, гендерного равновесия в государственных органах большинство посткоммунистических стран по-прежнему остаются далеко позади западных стран. Глубокая трансформация в составе и функционировании политического класса такой большой страны, как Украина, в отличие от более раннего прогресса, в частности, в трех странах Балтии, не может быть легко проигнорирована политиками и интеллектуалами в других государствах-преемниках внешней и внутренней советской империи. Поэтому западные страны и доноры должны настаивать на проведении в Киеве действительно устойчивой перезагрузки состава, структуры и функционирования украинского политического и чиновничьего классов.

НОВОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО УКРАИНЫ: ВОЗМОЖНО ВСЁ

Татьяна Мосенцева,
кандидат философских наук

«Мы старались найти баланс между профессиональными, менеджерскими, лидерскими качествами и безупречной репутацией», — такими, по словам премьер-министра Алексея Гончарука, были принципы отбора кандидатов в новое правительство. При этом каждый из них прошел личное собеседование с президентом Владимиром Зеленским, который оставил за собой право окончательного решения.

Формирование Кабинета парламентским монобольшинством произошло в рекордные для Украины сроки. 29 августа 2019 года депутаты девятого созыва Верховной Рады приняли присягу и в этот же день проголосовали за правительство «пакетом». Как признаются некоторые парламентарии из пропрезидентской фракции «Слуга народа», накануне голосования они не знали всего списка тех, кого предстояло поддержать. «Пакетное» утверждение состава Кабмина — привычная практика времён Виктора Януковича и Петра Порошенко, которая не раз подвергалась справедливой критике. На этом сходство с прежней властью вроде бы заканчивается.

Средний возраст министров — 39 лет. Новое правительство состоит из 19 министерств вместо прежних 25-ти. Минагрополитики вошло в состав Минэкономики, а Минэкологии объединили с Минэнергетики. Министерство культуры, молодёжи и спорта возникло в результате слияния Минкульта, Мининформполитики и Минмолспорта.

Кроме того, в ходе реорганизации ликвидирована должность первого вице-преьера. «Простых» вице-премьеров теперь двое вместо шести: Дмитрий Кулеба будет отвечать за евроинтеграцию, а Михаил Фёдоров совместит должности вице-преьера и министра цифровой трансформации.

Практически сразу Кабинет Алексея Гончарука получил высокую оценку Запада (правда, пока авансом). Это неудивительно, ведь почти все министры учились в зарубежных вузах, а затем работали в программах и проектах с западным финансированием. К примеру, министр обороны Андрей Загороднюк окончил университеты Уорвик и Оксфорд (Великобритания), министр развития громад (местных общин — ред.) и территорий Алёна Бабак получила степень магистра в университете Олд Доминион (штат Вирджиния, США), а министр экономического развития, торговли и сельского хозяйства Тимофей Милованов не просто преподавал в Германии и США, но и является профессором Питтсбургского университета.

Своего рода кузницей кадров для нового правительства стал европейский проект BRDO (Better Regulation Delivery Office), который оказывал консалтинговые услуги министерству экономики Кабинета Владимира Гройсмана. Кроме премьера, в BRDO работали министр энергетики и защиты окружающей среды Алексей Оржель и министр юстиции Денис Малюська.

В «багаже» некоторых членов правительства — опыт разработки цифровых решений для разных отраслей. Министр Кабинета министров Дмитрий Дубилет был IT-директором в Приватбанке, развивал портал государственных услуг iGov и реализовал успешный коммерческий проект Монобанк — банковский сервис без открытия отделений. А министр инфраструктуры Владислав Криклий занимался внедрением электронных сервисов в МВД. Создание «государства в смартфоне» — один из главных приоритетов, озвученных президентом.

Количество технократов и реформаторов в кабинете Гончарука беспрецедентно. Упрёк в том, что молодые министры не имеют управленческого опыта, не выдерживают критики — большинство из них работали в государственных структурах или «около власти». «У них всё получится», — утверждают даже многие недавние оппоненты Владимира Зеленского.

Впрочем, оптимизм не отменяет вполне резонных опасений. Технократический Кабмин может превратиться в технический. Для этого есть институциональные предпосылки: по итогам выборов парламентско-президентская республика по факту превратилась в президентско-парламентскую (если не вовсе в президентскую). У Владимира Зеленского — монобольшинство в парламенте, полностью «своё» (а не коалиционное, как бывало в Украине прежде) правительство, «своя» же силовая вертикаль и — в ближайшей перспективе — подконтрольный Центризбирком. Лояльность каждого министра новой команде тоже тщательно проверена.

Прежде всего, речь идёт о премьер-ере. В орбиту внимания будущей власти Алексей Гончарук попал ещё в прошлом сентябре, когда в офисе BRDO встретился с нынешними депутатами Дмитрием Разумковым и Русланом Стефанчуком и нынешним главой СБУ Иваном Бакановым. Назначение Гончарука на должности сначала заместителя руководителя Офиса президента (ОП), а затем и главы правительства произошло с одобрения ближайших соратников Зеленского: главы ОП Андрея Богдана и первого помощника президента Сергея Шефюра. Основными аргументами в пользу премьера были не столько его либеральные взгляды, сколько готовность сотрудничать с ОП и отсутствие связей с крупным бизнесом.

О кредите доверия, предоставленном будущему главе исполнительной ветви власти, свидетельствует тот факт, что у него была собственная мини-квота в партийном списке на парламентских вы-

борах. Двое из этой квоты вошли в правительство — это Алексей Оржель и Денис Малюська.

Похоже, что Кабинету молодых либералов не удалось избавиться и от неформального института «смотрящих». Правда, ситуация сложилась довольно интересная: ОП и самому президенту дополнительные рычаги влияния на правительство не нужны — всё и так под контролем. В неформальных рычагах нуждается бизнесмен Игорь Коломойский, тесно связанный с президентом и его ближайшим окружением, но фактически дистанцированный от власти. К «людям Коломойского» в Кабмине причисляют уже упоминавшихся Дмитрия Дубилета и Андрея Загороднюка. Если связь первого с олигархом понятна (Дубилет занимал высокую должность в Приватбанке, подконтрольном Коломойскому до национализации), то с Загороднюком всё не так очевидно. Предположения в отношении него основаны на том, что в июле 2019 года отец министра обороны Павел Загороднюк вошёл в наблюдательный совет «Укрнафты», где, по информации некоторых СМИ, может представлять интересы олигарха.

Считается, что переназначение одиозного министра внутренних дел Арсена Авакова произошло тоже не без влияния Коломойского. Социолог Виктор Небоженко даже считает, что «в Кабмине появилось двоевластие — опытный, молчаливый Аваков и молодой неопытный премьер с министрами». Однако такая точка зрения кажется преувеличением: позиции главы МВД слишком непрочны, чтобы решиться на собственную игру. Скорее, Аваков воспринимается как человек, способный гарантировать стабильность правоохранительной системы в ходе продолжающегося транзита власти.

В новом правительстве можно выделить и группу условных «консерваторов» — тех, кто будет в той или иной степени продолжать реформы предшественников, а не «перепрошивать» систему по-новому. Это вице-премьер и убежденный «евроатлант» Дмитрий Кулеба, имеющая большой опыт сотруд-

ничества с международными финансовыми организациями министр финансов Оксана Маркарова, министр образования и науки Анна Самосад, которая пришла в министерство ещё в 2014 году. Возможно, к этой же группе следует причислять главу нового министерства по делам ветеранов, временно оккупированных территорий и внутренне перемещённых лиц Оксану Коляду.

Приоритеты работы правительства, программу которого обнародуют в течение месяца, чётко обозначил Алексей Гончарук: экономический рост до 5-7% ВВП в год, диджитализация («максимально загнать в цифру всю страну в этом году»), большая приватизация («чем меньше государства в экономике, тем лучше»), открытие рынка сельскохозяйственных земель (в том числе, для иностранных инвесторов) и борьба с коррупцией. Еще на старте парламентской кампании идеологи «Слуги народа» объявили президентскую партию либертарианской — список запланированных реформ (по крайней мере, на уровне риторики) вполне отвечает этому маркеру.

На практике всё несколько сложнее. Прежде чем реформированные отрасли начнут генерировать дополнительный доход для государства, в их реструктуризацию нужно вложить немалые средства. При этом — хотя бы частично — удовлетворить патерналистские (а отнюдь не либертарианские!) ожидания значительной части избирателей. Поэтому главный вопрос, который волнует сейчас правительство: «Где взять деньги?» Вариантов немало, однако далеко не все из них приемлемы с точки зрения общества. В списке возможных мер соседствуют борьба с контрабандой, легализация игорного бизнеса и добычи янтаря, сокращение количества получателей субсидий, ликвидация субвенций в местные бюджеты и расширение базы налогообложения, в том числе, за счёт IT-отрасли и индивидуальных предпринимателей (последняя инициатива уже вызвала серьёзное недовольство).

Не исключено, что реформаторам придётся учитывать и интересы Игоря Коломойского. Первые сигналы такого рода уже появились. В законопроекте №1210, который предусматривает изменения в Налоговый кодекс, предложено повысить ставку ренты на добычу железной руды, увеличить нижний порог рентабельности отрасли и, главное, в качестве базы налогообложения вместо объёма добытой руды утвердить цену готовой продукции. Пострадают от этих новшеств главные конкуренты Коломойского — владельцы «Метинвеста» Ринат Ахметов и Вадим Новинский.

Ещё один вызов для новой команды — конфликт на Донбассе. Чёткого сценария, как его завершать, у президента и правительства нет. Ясно одно: украинская власть готова к переговорам в разных форматах, но «красные линии» пока обозначены только пунктиром. После успешного обмена пленными с Россией новый глава МИД Вадим Пристайко заявил, что местные выборы в 2020 году «можно провести по всей территории страны, включая оккупированную». Правда, вскоре и сам министр, и президент Зеленский уточнили, что никаких выборов до возвращения контроля над «отдельными районами» там не будет. Большинство украинцев не поддерживают достижения мира «любой ценой», что подтверждают многочисленные социологические исследования.

Авторитетный еженедельник «Зеркало недели» назвал новый Кабмин «правительством на вырост». Министры не имеют личных политических амбиций, однако у большинства из них есть чёткая система ценностей и желание менять страну. Поэтому вопрос о том, будет ли такое правительство до конца послушным Офису президента, остаётся открытым. Кабинету придётся балансировать между либеральными реформами и популизмом, ведь ОП и лично президент заинтересованы в сохранении рекордной поддержки власти населением.

Политолог Вадим Карасёв даёт правительству всего полгода: «оно делает своё токсичное дело — откроет рынки земли или проведёт приватизацию, а потом может идти в отставку». На самом деле, такой сценарий выглядит маловероятным. У команды Зеленского не

так уж много «запасных игроков». Тех, кому можно не только доверять, но и поручить стратегические направления развития страны.

РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В УКРАИНЕ С 2014 ГОДА: ПЕРВЫЕ ДОСТИЖЕНИЯ И БУДУЩИЕ ВЫЗОВЫ

Валентина Романова,
кандидат политических наук,
Андреас Умланд

В связи с недавней перезагрузкой власти в Украине приходилось слышать о том, что реформа децентрализации, которая началась с 2014 года, может быть приостановлена и даже повернута вспять. К октябрю 2019 года стало очевидным, что наихудшие опасения не оправдались. Об этом свидетельствует как публичный дискурс, так и ряд решений нового руководства, в том числе и программа правительства. Валентина Романова, главный консультант отдела региональной политики Национального института стратегических исследований в Киеве, и Андреас Умланд, эксперт Института евроатлантического сотрудничества в Киеве, проанализировали путь, который реформа децентрализации уже прошла (2014-2019 гг.), и обозначили ее ключевые достижения и вызовы, от успешного преодоления которых зависит как окончательный результат, так и вклад реформы в территориальную консолидацию Украины.

Демократизация часто ведет к децентрализации, поскольку появление политического плюрализма порождает общественные требования о перераспределении власти между центральным и субнациональным уровнями управления в пользу последнего. До Евромайдана 2013-14 годов, или Революции Достоинства, государственная власть в Украине была сконцентрирована в Киеве, который контролировал ресурсы и полномочия в масштабах страны. Тем не менее административный потенциал для предоставления административных и социальных услуг на местах часто был недостаточным. В стране сочетались централизм и сла-

бое местное самоуправление с серьезной территориальной раздробленностью.

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

Только после Евромайдана началась подлинная передача власти с центрального на субнациональный — прежде всего муниципальный — уровень. В 2014-15 годах украинские реформаторы начали серию параллельных и глубоких изменений, направленных на совершенствование многоуровневого управления, поощрение субнационального демократизма и содействие местному экономическому развитию. Их амбициозный и всеобъемлющий план децентрализации власти направлен на расширение возможностей именно местного (и менее регионального или районного) самоуправления, а также на изменение административно-территориальной карты страны с целью повышения уровня предоставления разными госорганами и институтами само-

управления образовательных, медицинских, социальных, административных и других услуг.

Украинский опыт

Украинская децентрализация частично опирается на зарубежные примеры — особенно на несколько схожие реформы в Польше в 1990-х годах — и подкрепляется западной технической поддержкой. Тем не менее этот процесс является в значительной степени «внутренним продуктом» Украины, т.е. порожденной национальными, а не внешними импульсами. Реформа основывается главным образом на уроках, извлеченных из предыдущих — часто неудачных — попыток Киева улучшить управление на субнациональном уровне до 2014 года.

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

Главным достижением децентрализации пока является начало территориальной консолидации муниципалитетов и сопутствующего расширения прав и возможностей местного самоуправления этих укрупненных громад (общин). В конце 2014 и начале 2015 года одновременно начались бюджетная децентрализация и объединение старых, часто небольших местных общин в более крупные, самостоятельные и самодостаточные т.н. «объединенные территориальные громады» (ОТГ). Эти совершенно новые субъекты политической системы Украины получили как значительные полномочия по сбору налогов, так и прямые трансферты из центрального государственного бюджета. По примеру стран Балтии и Скандинавии, ОТГ, например, получают 60% собранного подоходного налога с физических лиц.

Этот глубинный процесс создал предпосылки для возникновения нового общественного контракта между гражданами, органами власти и локальными предпринимателями. Децентрализация, например, стимулирует местные советы к сохранению и расширению своей налоговой базы, т.е. к привлечению бизнеса и инвестиций. ОТГ также берут на себя дополнительную ответственность за предоставление публичных услуг и содействие развитию инфраструктуры.

Важной особенностью украинской децентрализации на сегодняшний день является то, что формирование ОТГ осуществляется на добровольной основе, что способствует развитию местной демократии. Хотя изначально старые общины сами решают — по крайней мере, пока — объединяться или не объединяться в ОТГ, как только они приступают к процессу объединения, они следуют процедурам, установленным центральным правительством. Областная государственная администрация готовит и облсовет утверждает «перспективный план» формирования ОТГ в своем регионе. Затем этот перспективный план утверждается Кабинетом Министров. Предлагаемые ОТГ должны соответствовать определенным критериям для того, чтобы быть признаны правительством как «спроможні» (т.е. самодостаточные и способные к самоуправлению). После этого

происходит объединение общин, в результате назначенных Центральной избирательной комиссией выборов избираются новые органы самоуправления, и после этого ОТГ получают дополнительные средства и полномочия.

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

За последние пять лет стремительное объединение общин изменило Украину коренным образом. К сентябрю 2019 года по всей стране было создано 951 новых ОТГ, где проживает примерно треть (29,1%) населения Украины. С мая 2018 года к добровольному объединению также были подключены густонаселенные «города областного значения», которые уже раньше имели относительно широкие права. Новые ОТГ различаются по численности их населения: число жителей колеблется от 1000 до 373 000, а в среднем составляет чуть более 10 000 человек. Некоторые ОТГ охватывают территории настолько большие, что они дублируют границы районов. Благодаря своим расширенным полномочиям по сбору налогов и прямым бюджетным отношениям с центром, ОТГ теперь в состоянии взять на себя ответственность за предоставление целого ряда публичных услуг, которые ранее были централизованно управляемы районными государственными администрациями.

Второй этап децентрализации, объявленный в январе 2019 года, предусматривает радикальное сокращение числа районов за счет объединения и создания новых административно-территориальных единиц и на этом субрегиональном уровне.

Киев также планирует предоставить право областным и районным советам (т.е. уже существующим органам самоуправления) создавать свои исполнительные комитеты и для этого намеревается официально закрепить такой новый порядок в Конституции. Однако в первой половине 2019 года прогресс в достижении этих целей был незначительным, поскольку политические и государственные деятели были заняты проведением очередных президентских и внеочередных парламентских выборов.

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

Почему и как объединяются местные общины

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

Избиратели в Украине напрямую избирают областные, районные и местные советы. Однако, в настоящее время областные и районные советы не имеют конституционного права создавать свои исполнительные комитеты. Они делегируют выполнение своих решений областным и районным госадминистрациям, главы которых назначаются Президентом. Эта институциональная структура ощутимо ограничивает самоуправление областей и районов. Напротив, муниципалитеты имеют конституционное право создавать свои собственные исполнительные органы. Однако, за исключением крупных городов, до недавнего времени базовые единицы

самоуправления Украины часто были слишком малы и бедны, чтобы могли сами обеспечить предоставление публичных услуг жителям на надлежащем уровне и таким образом зависимы от помощи вышестоящих органов, находящихся под контролем центра.

После Евромайдана правительство первоначально стремилось провести одновременную реформу самоуправления, как на областном и районном, так и на местном уровнях. Помимо содействия объединению территориальных общин и предоставления новым ОТГ дополнительных полномочий по сбору налогов и принятию решений, идея заключалась в том, чтобы одновременно позволить областным и районным советам создавать свои собственные исполнительные комитеты. Однако до сих пор парламенту удавалось утверждать законодательство только о муниципальном самоуправлении, территориальной консолидации и добровольном слиянии общин в ОТГ. Расширение возможностей самоуправления на областном и районном уровне, как это первоначально предусматривалось реформаторами, еще не произошло.

В апреле 2014 года Кабинет министров принял «Концепцию реформирования местного самоуправления и территориальной организации государственной власти Украины». Этот основополагающий документ представил повестку реформы децентрализации, которая предполагала расширение возможностей местного самоуправления, повышение потенциала государства в области предоставления государственных услуг и коренное изменение административной структуры и территориального деления страны.

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

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

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

В отличие от опыта предыдущих реформ, нынешний процесс децентрализации выигрывает от исключительно тесной координации между международными партнерами. Происходит тесное сотрудничество между иностранными партнерами и Министерством регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства (с сентября 2019 г. — Министерство развития общин и территорий) Украины — государственным органом, ответственным за проведение реформы. Сотрудничество было институционализировано через Совет доноров по реформе децентрализации в Украине, который включает в себя тематические рабочие группы и проводит оценку результатов. Сопредседателями Совета доноров до 2019 года были (теперь уже бывший) вице-премьер Геннадий Зубко (одновременно занимавший пост министра регионального развития,

строительства и жилищно-коммунального хозяйства), а также представитель международных доноров.

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

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

Органы местного самоуправления, иницилирующие добровольное объединение, могут консультироваться касательно своих перспективных планов формирования ОТГ, но не обязаны это делать. После того, как они подготовили проекты решений местных советов об объединении друг с другом, они официально информируют

соответствующую областную государственную администрацию о своих намерениях. Это делается для того, чтобы получить их согласие и подтверждение того, что соответствующий проект решения не нарушает Конституцию и законы Украины. Как только согласие получено, местные инициаторы завершают слияние общин, и соответствующая областная государственная администрация просит Центральную избирательную комиссию объявить первые выборы в новосозданной ОТГ.

Таким образом, первые местные выборы в совет ОТГ знаменуют собой заключительный этап добровольного объединения общин в новую укрупнённую громаду. К сентябрю 2019 года 848 ОТГ провели свои первые выборы, к 35 «городам областного значения» присоединились соседние территориальные общины, а еще 69 ОТГ сейчас ждут постановления Центральной избирательной комиссии, позволяющего им провести свои первые местные выборы, которые, вероятно, состоятся до конца 2019 года.

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

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

поступлений (включая 60% подоходного налога с физлиц).

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

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

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

Бюджетная децентрализация

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

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

В декабре 2018 года Национальный институт стратегических исследований, государственный аналитический центр в Киеве, подвел промежуточные итоги: «Через местные бюджеты перераспределяется почти 15 процентов ВВП Украины. В 2018 году доля доходов местных бюджетов составила (в сумме) 7,1% ВВП (в 2014 году — 5,1%), доходы местных бюджетов выросли с 68,6 млрд. грн. в 2015 году до 189,4 млрд. грн. [в 2018 году]. Доля местных бюджетов (включая трансферты из центра) в общем бюджете Украины выросла с 45,6% в 2015 году до 51,5% в 2018 году. [...] Размер финансирования развития территорий из государственного бюджета вырос с 0,5 млрд. грн. в 2014 году до 19,3 млрд. грн. в 2018 году. По сравнению с 2014 годом государственная поддержка развития территориальных

общин и совершенствования их инфраструктуры выросла в 39 раз. Размер государственных субсидий на формирование административных структур ОТГ составил в 2018 году 1,9 млрд. грн., а на 2019 год размер таких субсидий запланирован на уровне 2,1 млрд грн.» В 2019 г. в Украине реализуется 79 программ господдержки развития территорий, на которые предусмотрено более 84 млрд грн., тогда как в 2018 году объем такой поддержки составлял более 66 млрд грн.

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

Местная демократия

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

В состав органов самоуправления ОТГ входят: (а) глава ОТГ, которого избирают на прямых выборах; (б) избираемый на прямых выборах местный совет с собственным исполнительным комитетом; (в) старосты, которые являются представите-

лями жителей сел и поселков за пределами административного центра ОТГ (по состоянию на сентябрь 2019 года в Украине насчитывается уже 3207 старост в ОТГ). Таким образом, институциональная структура ОТГ направлена на обеспечение представительства жителей каждой из тех (часто маленьких и слабых) общин, которые объединились в ОТГ.

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

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

Секторальная децентрализация

Параллельные реформы в некоторых других областях государственного управления осуществляются под названием «секторальной децентрализации», в том числе в сфере образования и предоставления административных услуг. ОТГ,

например, разрешено создавать образовательные округа, которые состоят из опорных школ, где сосредоточены основные финансовые ресурсы и где внедряются лучшие из имеющихся практики преподавания и обучения. У опорных школ есть филиалы на местах. По состоянию на сентябрь 2019 года ОТГ отвечали за управление 369 из 838 опорных школ в стране и за 588 из их 1332 филиалов. ОТГ и «города областного значения» в настоящее время сами отвечают за управление 45,5% всех школ, в то время как 54,5% школ по-прежнему находятся в управлении районных госадминистраций и районных советов.

ОТГ могут также взять на себя ответственность за предоставление публичных услуг в Центрах предоставления административных услуг и их подразделениях, которые действуют на удаленных территориях. По состоянию на сентябрь 2019 года 168 из 796 Центров предоставления административных услуг Украины находились в управлении ОТГ. В таких случаях административные сборы за регистрацию рождений, браков, разводов, проживания и т.д. поступают в бюджеты ОТГ, а не в бюджеты районов. С помощью новых мобильных подразделений Центров предоставления административных услуг их сервис приближается к жителям удаленных территорий ОТГ. Инновации в сфере административных услуг часто ведут к межмуниципальному сотрудничеству в предоставлении новых видов сервиса жителям более чем одной ОТГ.

Прогресс с объединением на сегодняшний день

По состоянию на сентябрь 2019 года 4389 или 40% старых малых местных общин, охватывающих 41% территории Украины, были объединены в ОТГ. В настоящее время в ОТГ проживает почти треть населения (29,1%). Еще примерно 42% проживают в «городах областного значения», которые в основном уже имеют устойчивое местное самоуправление и до недавнего времени не участвовали в объединении. Остальная часть населения всё ещё проживает в общинах, которые по-прежнему страдают от слабого местного самоуправления и в

основном управляются районными госадминистрациями. Центральное правительство еще не смогло передать этим общинам полномочия, обязанности и финансирование, связанное с децентрализацией.

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

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

Руководство и персонал некоторых государственных администраций и советов также не поддерживают реформу, так как опасаются потерять свои рабочие места в результате объединения общин и сопутствующей передачи ОТГ тех средств и функций, которыми раньше, например, распоряжались райисполкомы. С другой стороны, уже сегодня ряд должностных лиц тех госорганов, которые находятся в процессе потери полномочий или даже

предусмотрены для ликвидации, баллотируются в выборах или ориентируются на должности в советах и исполкомах новых ОТГ. Эти случаи дают надежду на то, что многие областные и районные чиновники со временем перестанут сопротивляться децентрализации и найдут свое место в новой структуре органов местного

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

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

Многочисленные реформы, которые одновременно происходят в Украине с 2014 года, не всегда хорошо скоординированы между собой и иногда в чём-то даже противоречат друг другу. Например, реформа здравоохранения, которая направлена на расширение прав пациентов и врачей на местах, предусматривает определенную централизацию финансирования и контроля медицинских учрежде-

ний. Кроме того, по состоянию на середину 2019 года неизвестен окончательный дизайн новых госпитальных округов по всей стране.

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

Инструмента поддержки местного развития

В целях сокращения региональных диспропорций, правительство и парламент также сменили институциональные и финансовые рамки использования субсидий для поддержки местного развития. В 2014 году парламент утвердил Государственную стратегию регионального развития на период до 2020 года (ГСРР-2020), а в 2015 году — принял закон «Об основных принципах государственной региональной политики». ГСРР-2020 направлена на обеспечение территориальной целостности государства через содействие устойчивому экономическому развитию, повышение конкурентоспособности громад и стимулирование межрегионального сотрудничества. Одной из ключевых особенностей ГСРР-2020 является то, что в ней применяются стандарты и методы планирования и бюджетирования, как в ЕС.

В частности, ГСРР-2020 направлена на улучшение многоуровневой координации экономического развития. Она устанавливает горизонтальные механизмы координации для госорганов, участвующих в принятии решений о государственных инвестициях, а также предусматривает вертикальную координацию между центральными и местными органами власти и местного самоуправления, участвующими

в разработке и поддержке проектов регионального и местного развития. Горизонтальной координацией руководит Министерство регионального развития (с сентября 2019 г. — Министерство развития общин и территорий), которое отвечает за включение в реформу других органов исполнительной власти. Вертикальная координация предполагает обеспечение того, чтобы каждая стратегия регионального развития формулировалась в соответствии с приоритетами, установленными в ГСРР-2020, и чтобы каждый план развития местной инфраструктуры соответствовал стратегическим целям соответствующей области. В каждой области Министерством регионального развития (с сентября 2019 г. — Министерством развития общин и территорий) в сотрудничестве с международными донорами были созданы Центры развития местного самоуправления. Эти новые субъекты помогают муниципальным органам разрабатывать планы развития в институциональных рамках ГСРР-2020.

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

Правила ГФРР требуют, чтобы соответствующие проекты были согласованы со стратегией развития соответствующего региона, так и с целями ГСРР-2020. Не только регионы, но и ОТГ имеют право обращаться в ГФРР за финансированием: им разрешается разрабатывать проекты самостоятельно. С февраля 2018 года ОТГ

также имеют право безвозмездно получать в коммунальную собственность ранее принадлежавшие государству сельскохозяйственные земли на своей территории. По состоянию на сентябрь 2019 года, 646 ОТГ уже получили 1450,8 га земель с/х назначения в коммунальную собственность.

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

В начале 2019 года Министерство регионального развития заявило, что намерено усовершенствовать нормативно-правовую базу регионального развития, разработав новую государственную стратегию регионального развития до 2027 года (ГСРР-2027). Ее целями остаются пространственное развитие, конкурентоспособность и эффективное управление региональным развитием. Министерство ожидает, что к концу 2019 года все области утвердят свои стратегии регионального развития на 2021–27 годы, а большинство областей разработают планы действий по их реализации. Одним из ключевым отличием упомянутых документов от документов предыдущего планового периода станет возможность получать финансовую поддержку на реализацию проектов только при условии

их соответствия стратегиям регионального развития, которые, в свою очередь, будут «вписываться» в рамку ГСРР-2027.

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

Следующие шаги и задачи на будущее

В начале 2019 года центральное правительство в Киеве объявило о начале второго этапа децентрализации. Новый план действий направлен на завершение программы реформ в 2019-21 годах. Однако, старт практической реализации второго этапа реформы было осложнено политическим календарем 2019 года, в ходе которого состоялись три тура общенационального голосования на президентских и парламентских выборах, а также последующая ротация кадров в законодательной, исполнительной и судебной ветвях власти.

Одной из главных задач нового этапа является увеличение темпов формирования и расширения ОТГ, с тем чтобы — в идеальном случае, полностью — завершить этот процесс до очередных общенациональных местных выборов осенью 2020 года. Ключом к достижению этой цели является ускоренное утверждение таких «перспективных планов» ОТГ в областях, которые позволят не только увеличить скорость формирования ОТГ, но и установить действенное местное самоуправление в масштабах страны. 25 сентября 2019 года новое

правительство утвердило проект изменений к соответствующему закону, который позволит Кабинету Министров утверждать «перспективные планы» без обязательного участия областных советов. Пока лишь 87,6% территории Украины охвачено перспективными планами формирования ОТГ в областях. Теперь очередь за новым созывом парламента — рассмотреть этот проект закона или же отложить его в долгий ящик.

Однако, даже если произойдет быстрое принятие этого закона, видимо будет сложно объединить за оставшееся время до очередных местных выборов, намеченных на октябрь 2020 года, оставшиеся необъединённые общины, количество которых сегодня соответствует примерно двум третям от их первоначального числа. Ориентировочно к середине 2020 года существующие на сей день 6 572 маленьких общин должны будут принять то или иное участие в формировании ОТГ. К настоящему времени было создано 951 ОТГ из запланированных 1200 (согласно упомянутой выше Концепции реформы местного самоуправления и территориальной организации правительства Украины 2014 года) или же из 1600-1800 (согласно упомянутым заявлениям тогдашнего премьер-министра Владимира Гройсмана в конце 2018 года).

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

предоставлять жителям качественные публичные услуги и действительно стимулировать местное развитие.

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

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

В парламенте еще с февраля 2018 года был зарегистрирован законопроект, который предлагает правовую основу для реформирования районов согласно критериям, которые применяются в ЕС. Этот законопроект предполагает преобразование существующих 490 районов в 100 новых укрупнённых районов, каждый с населением около 150 000 человек. Однако функции этих новых районных администраций и советов на расширенной территориаль-

ной основе еще не определены окончательно. Очевидно, что запланированное радикальное снижение количества районов необходимо проводить синхронно со сменой полномочий более крупных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

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

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

В этой связи, одним из наиболее сложных вызовов нового этапа децентрализации будет вопрос, каким модусом будет осуществляться государственный надзор за конституционностью и законностью ре-

шений новых органов местного самоуправления в Украине. В ходе реформы децентрализации они получают расширенные полномочия, которые могут использоваться не только во благо страны, но и в иных целях. Например, социологические опросы, которые мы уже приводили выше, демонстрируют запрос граждан на привлечение к ответственности органов местного самоуправления, которые ущемляют права жителей. Парламент предыдущего созыва не справился с задачей создать такую правовую рамку, которая бы обеспечивала как действенное местное самоуправление, так и интересы центра. Решение вопроса, именно какими инструментами осуществить правовой надзор за решениями местного самоуправления должен занять приоритетное место в повестке дня новой власти.

Выводы: значение децентрализации для Украины и за её пределами

Несмотря на разного рода конфликты и несовершенства в первые годы осуществления реформы, децентрализация с 2015 года значительно улучшила систему управления в Украине. Сельские и городские ресурсы украинской провинции комбинируются в рамках более устойчивых объединенных территориальных общин. Параллельное осуществление секторальных реформ позволило повысить качество предоставляемых публичных услуг на уровне новых ОТГ. Также децентрализация способствовала развитию местной демократии.

Однако скорость и масштабы формирования ОТГ оказались недостаточными для выполнения первоначальных планов реформаторов. Новый этап децентрализации, объявленный в январе 2019 года, ставит дополнительные цели радикального сокращения числа районов и введения исполкомов районных и областных советов. Реформирование административно-территориальной структуры Украины имеет жизненно важное значение для обеспечения надлежащего управления и сплоченности государства, особенно когда его территориальная целостность продолжает оспариваться из-за рубежа. Эту амбициозную

повестку дня будет непросто реализовать, особенно если она должна будет быть завершена до проведения местных выборов в октябре 2020 года.

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

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

Хотя международная техническая и финансовая помощь имеет важное значение, успех или провал таких реформ, как децентрализация, по-прежнему определяются главным образом внутренними факторами. После революции Евромайдана 2013-14 иностранные доноры консолидировали свои усилия в поддержку реформ

в Украине, и это увеличило их влияние и возможности способствовать децентрализации. Хорошо скоординированные консультации, техническая помощь и финансовая поддержка из-за рубежа помогли предотвратить игнорирование правительством и парламентом Украины повестки дня в области децентрализации.

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

Во-вторых, выражено нефедеративная и субрегиональная философия реформ децентрализации Украины наделяет главными полномочиями местное, а не областное самоуправление, тем самым предлагая противоядие от подпитываемого со стороны автономизма и сепаратизма. Передавая власть на муниципальный уровень, децентрализация усложняет «гибридную войну» против Украины и попытки отделить или аннексировать те или иные регионы. Чем меньше власти имеют областные или макрорегиональные столицы и кланы и чем ниже уровень принятия политических решений, тем труднее становится подготовить тот или иной регион к захвату российскими нерегулярными войсками, тайными агентами и местными коллаборационистами. Растущая устойчивость украинского государства в результате разных реформ, в том числе и децентрализации, важна не только для стабильности в Восточной Европе, но имеет и геополитическое значение.

В-третьих, децентрализация является выражением европейскости и способом

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

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

В будущем этот метод предупреждения сепаратизма вполне может быть применен и к другим странам. Высокоцентрализованные авторитарные постсоветские государства, не в последнюю очередь Россия, в один прекрасный день также могут захотеть передать большую долю политической власти на местный, а не на областной уровень, чтобы обезопасить себя от возможного распада — будь то подпитываемого внутренними или внешними силами. Таким образом, они могли бы принять решение следовать скорее примеру украинской муниципальной децентрализации, а не разным федералистским моделям. Пример деконцентрации власти в Украине может однажды стать образцом для других, все еще авторитарных и централизованных, постсоветских стран — или даже для совершенно других государств в других частях мира.

По этим четырем и некоторым другим причинам начатая в 2014 году реформа децентрализации Украины является значительной политической трансформацией в посткоммунистическом мире. Западные страны на этом фоне должны продолжать поддерживать этот процесс так же щедро и интенсивно, как они это делают в настоящее время. Зарубежным журналистам и не в последнюю очередь репортерам из постсоветских

стран стоит глубже исследовать его предпосылки, ход, успехи, неудачи и последствия. Как международной украинистике, так и исследователям в области сравнительного изучения местного управления в разных частях мира может быть полезно уделять больше внимания недавнему украинскому опыту в сфере децентрализации.

«УКРАИНСКАЯ ОДИССЕЯ» ДАЛЕКА ОТ СВОЕГО ЗАВЕРШЕНИЯ

Виктор Мироненко

Центральная избирательная комиссия Украины 7 августа огласила результаты внеочередных выборов народных депутатов Украины. При желании каждый может ознакомиться с ними сам и составить свое представление о происходящем. Мне же они, вместе с предыдущими президентскими и предстоящими местными выборами, как и весь этот электоральный марш-броском, напомнили сюжет и перипетии одной из самых ранних, если не первой в Европе, политической аллегории — гомеровской «Одиссеи».

Муза, скажи мне о том многоопытном муже, который

Долго скитался с тех пор, как разрушил священную Троию,

Многих людей города посетил и обычаи видел...

Случилось это, возможно, потому, что я воспринимаю «украинский транзит» как эпизод (далеко не последний, как считал Ф. Фукуяма) не менее «эпического» противостояния капитализма и «реального социализма», а разрушение Советского Союза, этой для многих людей новой «священной Троицы», напомнило судьбу не только этого города, но и неотъемлемой части ранней европейской цивилизации. У той войны покуда не нашлось своего Гомера. А жаль, потому что у «тройской» и «мировой», длящейся, по мнению украинского философа А. Ермолаева, вот уже целый «длинный XX век», война есть много общего.

Представляется, что, как и тогда, так и теперь, несмотря на довольно веские основания для начала войны, в ней не было победителя. От неё никто не выиграл. Надежды на то, что «победа» в войне утвердит поправленную справедливость, принесет мир, и на этот раз не оправдались. Все проиграли.

В своё драматическое путешествие после войны, в которой она, как и герой Гомера, не очень хотела участвовать, и разрушение новой «Троицы», которому она вместе с Россией сильно поспособствовала, став, как считают многие, «тройским конем» для Советского Союза, одна из самых больших и ныне самых бедных европейских стран пустилась, во многом как и Одиссей, вопреки своему желанию, и, что бы ни утверждали сегодня апологеты спешной суверенизации, при очень похожих обстоятельствах. Российский Менелай — Ельцин угворил украинского Одиссея — Кравчука, и Союз был обречен.

Вообще, это очень европейская история. Украина в конце «длинного XX века», как Россия в его начале, оказалась и остаётся самым слабым звеном Европы. Она первой реагирует на новые вызовы и угрозы. Она, как известный герой Джерома К. Джерома, может служить справочником о сущих и мыслимых европейских болезнях. Для того, кто хочет узнать, чем Европа больна сегодня, достаточно просто повнимательнее присмотреться к ней.

Результаты парламентских и президентских выборов характеризуются как беспрецедентные. Но так ли это? Причину этого многие эксперты видят в разочаровании в первой постсоветской политической генерации в Украине, не только не сумевшей вывести страну на путь демократического развития, но и допустившей скатывание страны в европейские аутсайдеры, сделали её «большим человеком Европы». Но схожие настроения можно сегодня наблюдать в большинстве европейских стран. Крушение биполярного мира явно застало врасплох европейских политиков и породило сомнения в их способности решать возникшие в этой связи проблемы. Многие из них, однако, далеко не новы. Они

просто находились в тени того, что, как и похищение Елены, выдавалось за главную и чуть ли не единственную проблему Европы.

Легко заметить, что украинские выборы проходили вполне в духе модного нынче в Европе «политического импрессионизма». Мелькали неизвестные имена кандидатов и броские, мало что говорящие избирателю наименования партий-участниц. Но то же самое можно было наблюдать и на выборах в Европейский парламент, и на выборах в отдельных европейских странах. В этом отношении Украина уже находится вполне в европейском политическом тренде и, возможно, демонстрирует кое-что из ближайшего европейского будущего. То, что упоминавшийся уже Андрей Ермолаев назвал «маршаллизацией Европы», намекая на некоторые негативные для неё последствия плана Маршалла. Грядут большие перемены, и ни остановить их, ни уклониться не удастся.

По справедливому утверждению Владимира Фесенко, парламентские выборы в Украине, наряду с президентскими и предстоящими местными, являются элементом формирования новой политической системы Украины, Четвертой украинской республики и отразили общеевропейскую политическую парадигму. И избрание Владимира Зеленского президентом Украины, и ошеломительный триумф созданной им партии на парламентских выборах ознаменовали собой смену политических поколений в Украине.

Но есть и одно важное отличие ситуации в Украине от других, более благополучных европейских стран. «Впервые в истории замеров, — заявил директор социологической группы «Рейтинг» Алексей Антипович, — оценка направления движения государства как «правильная» перевесила «неправильную». В социологических замерах в Украине есть две кривые. Одна отражает число тех, кто считал, что дела в стране движутся в правильном направлении, а другая — тех, кто так не считал. «Эти кривые сошлись во время Революции достоинства, но разрыв все равно остался. И вот за несколько дней до выборов Верховной Рады эти кривые наконец пересеклись, и теперь преоб-

ладающей является оценка правильности движения развития государства — 41% на 37%. Это не просто пик, это впервые в истории», — сказал украинский социолог.

О чём это говорит? О том, что достигнута максимально возможная степень политической консолидации от противоположного. То же самое в несколько ослабленном (разбавленном европейским благополучием) виде продемонстрировали, например, и последние выборы в Европейский парламент. В Украине всё это носит более выраженный, гротескный характер. Большая «заслуга» в этом принадлежит российской политике в отношении Украины и «донецкому клану» Виктора Януковича. Им вместе удалось то, что никогда и никому не удавалось сделать в Украине — консолидировать активную часть украинского общества в категорическом неприятии предложенной социальной парадигмы. Они общими усилиями оттолкнули большинство украинских граждан от самой идеи реинтеграции части постсоветского пространства под эгидой России и на её условиях. Это возвращает нас к событиям тридцатилетней давности, когда тогдашние лидеры России и Украины «похоронили» надежды на выход из революции с удержанием её позитивного содержания и чем-то напоминает бушующие сейчас страсти вокруг брекзита. «Разногласия внутри британского истеблишмента приводят к пониманию того, — заявила руководитель Центра британских исследований Института Европы РАН Елена Ананьева, — что Великобритания подошла к ситуации, за которой может возникнуть угроза распада страны в случае брекзита без сделки».

И еще одно важное обстоятельство, созвучное с духом гомеровской эпопеи. Выборы еще раз продемонстрировали неприятие большинством граждан Украины насилия как способа разрешения внутренних и внешних споров. Украина не хочет войны, ни гражданской, ни отечественной! Вооруженный конфликт, который вот уже более пяти лет терзает её, не её выбор!

А если это так, то время с 2012 г. по май 2014 г., когда администрация В. Януковича пыталась силой развернуть Украину в противоположном направлении, и последовавшие за этим события («майдан»), «гибридная война», милитаризация и ограничения гражданских прав и свобод) выглядят как вынужденное, спровоцированное внешними обстоятельствами отклонение от объективной политической парадигмы. И это парадигма европейской интеграции в самом главном изначальном её содержании — покончить с войнами в Европе.

Украина находится в глобальном и европейском политическом тренде и влияет на него. Она, в отличие от России, не может не быть в нём даже временно. Не может она быть ни сателлитом кого бы то ни было, ни средством мести, ни разменной монетой. Она может быть только европейской в самом широком и фундаментальном смысле этого определения.

Целью украинской Одиссеи является Итака — Европа в самом широком её понимании: как культуры, как наиболее успешного социально-экономического проекта (социальная рыночная экономика и либеральная демократия), и, наконец, просто как несколько идеализированный образ своего дома, куда неодолимо тянет, каким бы он ни был, и даже сильнее тянет, если ему угрожает опасность.

Итак, Одиссей возвратился на Итаку? Я так не думаю. Ему предстоит долгий путь. Пенелопе же дай бог терпения выдерживать домогательства многочисленных

женихов — и местных, и приезжих. А им самим можно посоветовать лишь одно, памятуя грустный финал той гомеровской Одиссеи, как можно скорее понять, что у них нет шансов и оставить Пенелопу, простите Украину, в покое.

Европейскому Союзу нужно наконец понять, что нельзя безнаказанно держать такую страну, как Украина, неопределённо долго в прихожей формирующейся новой большой Европы. И дело здесь даже не в том, что она, как ранее Турция, может просто устать ждать, а в том, что это противоречит самой идее объединённой Европы, Европы с открытыми дверями, ставит под угрозу её будущее, а, может быть, и не только её.

Путь Одиссея домой по окончании войны затянулся... Одиссей столкнулся с циклопом-людоедом Полифемом, с волшебницей Киркой, превращавшей путников в свиней, прошёл между чудовищами Сциллой и Харибдой, смог услышать песни сирен и не погибнуть при этом, спуститься в Аид и вернуться в мир живых.

Украинская Одиссея тоже ещё далека от своего завершения. Самый опасный его участок она как раз сейчас с проходит — между Сциллой анархии и Харибдой авторитаризма. Пожелаем ей в этом успеха...