

## Постсоветское пространство

DOI: 10.23932/2542-0240-2021-14-5-7

# О политических аспектах развития системы государственного и муниципального управления на Украине

**Андрей Николаевич БАВИЛОВ**

кандидат политических наук, научный сотрудник

Белгородский государственный национальный исследовательский университет  
308015, ул. Победы, д. 85, Белгород, Российская Федерация

E-mail: anvavilov12@yandex.ru

**ЦИТИРОВАНИЕ:** Бавилов А.Н. (2021). О политических аспектах развития системы государственного и муниципального управления на Украине // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. Т. 14. № 5. С. 143–161. DOI: 10.23932/2542-0240-2021-14-5-7

Статья поступила в редакцию 29.01.2021.

**АННОТАЦИЯ.** В статье рассматривается история формирования и реформирования системы государственного и муниципального управления на Украине. В условиях, когда социально-политическое пространство Украины характеризуется выраженным регионализмом, а вопрос перехода к федеративному государственному устройству исключен из реальной политической повестки дня, характер развития системы государственного и муниципального управления может служить отражением соотношения центробежной и центростремительной тенденций во внутриполитическом развитии Украины.

Представлен анализ факторов внутриполитического развития Украины, в наибольшей степени повлиявших в постсоветский период на становление в стране централизованной системы территориального управления и предопределивших слабость местного само-

управления, а также ставших причинами неудач нескольких попыток реформ.

Особое внимание уделено реализации политики децентрализации после 2014 г. Раскрыта связь концепции современной административно-территориальной реформы на Украине с процессом урегулирования на Донбассе, а также с подходами в западной политологии, в соответствии с которыми децентрализация рассматривается в качестве инструмента нейтрализации политического потенциала регионализма и противодействия региональному сепаратизму.

Дана оценка результатам и политической направленности децентрализации в условиях острого социально-экономического кризиса на Украине.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** Украина, государственное устройство, система государственного и муниципального управления, местное самоуправление, муниципалитеты, децентрализация.

## ВВЕДЕНИЕ

Конфликт на Донбассе продолжает оставаться одной из наиболее острых тем мировой политики. В условиях его перехода в «замороженное» состояние возрастает значение процессов внутриполитического и социально-экономического развития Украины. Важнейшим фактором, оказывающим на них существенное влияние, выступает регионализм, исторически предопределенный особенностями формирования границ Украинской ССР. Вопрос согласования и гармонизации общегосударственных и региональных интересов на Украине в постсоветский период обсуждался как в свете перехода к федеративному государственному устройству, так и в плоскости реформирования и совершенствования системы государственного и муниципального управления.

Несмотря на то что лозунги федерализации практически постоянно в той или иной степени присутствовали в политическом дискурсе, Украина с момента обретения суверенитета в своем политическом развитии не смогла приблизиться к внедрению начал федерализма на практике. Государственный переворот 2014 г. и последовавшая за ним эскалация внутривнутриполитического противостояния отделили Украину от возможности внедрения принципов федерализма.

В связи с этим, по нашему мнению, значительный интерес представляет развитие системы государственного и муниципального управления Украины, которое во многом служит отражением соотношения центробежных и центростремительных начал в политическом развитии страны. Представляется, что взгляд на данный аспект внутривнутриполитического развития Украины позволит лучше оценить сложившуюся внутривнутриполитическую ситуацию и будет способствовать определению путей пре-

одоления длящегося острого политического конфликта.

Проблематика административно-территориальной реформы практически на протяжении всего постсоветского периода истории приковывала значительное внимание украинского политико-академического сообщества. Вопросам формирования и развития системы государственного территориального управления и местного самоуправления на Украине посвящены работы В. Аверьянова, А. Скрипнюк, И. Грицяка, М. Корниенко, В. Кубийды, В. Шаповал, И. Ярошенко, И. Семигулиной, В. Романовой, А. Умланды и др. Финансовым аспектам административно-территориальной реформы, которые играют принципиально важное значение с точки зрения оценки ее результатов, посвящены исследования А. Дроздовской, В. Опариной, М. Харитончук, В. Байдали.

Следует отметить, что современный этап реализации административно-территориальной реформы на Украине в значительной мере опирается на опыт предшествующих неудачных попыток ее реализации. В связи с этим представляется, что ретроспективный взгляд на становление системы государственного и муниципального управления в стране позволит точнее характеризовать тенденции внутривнутриполитического развития постсоветской Украины, а также оценить значение факторов, которые позволили Киеву продвинуться в реализации данной реформы после 2014 г.

## Становление системы государственного и муниципального управления на Украине

Вопросы административно-территориального реформирования занимали видное место во внутривнутриполитической

жизни Украины практически на протяжении всего постсоветского периода. Первые предложения об изменении системы административно-территориального устройства зазвучали еще в СССР в годы перестройки. В декабре 1990 г. был принят закон «О местных советах народных депутатов Украинской ССР и местном самоуправлении» [Закон України, 1990]. Данный акт основывался на принципе дуализма местного самоуправления, наделяя местные советы как функциями органов местного самоуправления, так и функциями органов государственной власти.

Если при президенте Л. Кравчуке задача повышения управляемости территорий решалась при помощи института представителей президента и в значительной мере в «ручном» режиме, то после победы Л. Кучмы на президентских выборах в 1994 г. новая администрация решительно взяла курс на централизацию власти и управления, реализация которого приобрела системный характер.

Так, указом «Об обеспечении руководства структурами государственной власти на местах» президент переподчинил себе глав областных и районных советов [Про забезпечення керівництва, 1994]. В 1995 г. был создан институт областных государственных администраций, местные советы в поселках, деревнях и городах стали выступать в качестве органов местного самоуправления, а на областном уровне, в Киеве и Севастополе советы приобрели статус представительских органов. Принятая в 1996 г. Конституция страны и закон 1997 г. «О местном самоуправлении на Украине» [Про місцеве самоврядування в Україні, 1997] окончательно определили общий облик систем государственного территориального управления и самоуправления. В конце 1990-х годов в условиях борьбы с преодолением по-

следствий тяжелого финансово-экономического кризиса получили развитие процессы бюджетной централизации, в результате чего регионы попали в еще большую зависимость от центра.

Следует отметить, что в соответствии с современной классификацией на Украине утвердилась континентальная (романо-германская) система местного самоуправления, для которой характерно совмещение функций местного самоуправления и местного управления. В частности, та ее разновидность, при которой на низовых уровнях функционируют органы местного самоуправления, а на региональном и субрегиональном действуют местные государственные администрации общей компетенции.

Исходя из распространенных концептуальных подходов система управления на местах может формироваться посредством процессов децентрализации или деконцентрации государственной власти. Деконцентрация предполагает перераспределение государственной власти между ее различными уровнями, а децентрализация – передачу властных полномочий от системы государственной власти не входящим в нее публично-правовым институтам, образующим систему местного самоуправления. На Украине, очевидно, в качестве основы для формирования системы территориального управления был избран принцип деконцентрации. При этом стремление «встроить» местное самоуправление в систему исполнительной власти на местах предопределило слабость и высокую степень зависимости муниципалитетов. Можно сказать, что в стране была сформирована сверхцентрализованная система местного управления, построенная с сохранением элементов советской власти в виде советов разного уровня при слабой роли местного самоуправления.

Представляется, что среди политических причин того, что возобладал именно такой подход, можно выделить две основные.

Прежде всего необходимо признать, что централизованная модель управления предоставляла дополнительные рычаги для стабилизации экономической ситуации, а это оставалось первоочередной задачей в условиях социально-экономической турбулентности в 90-е годы прошлого века. Вторым важнейшим фактором выступил выраженный социокультурный, экономический и политический регионализм, исторически присущий Украине. Страна обрела независимость в условиях незавершенности процесса формирования национальной идентичности при значительных расхождениях взглядов населения различных частей страны на ключевые вопросы государственного строительства и при разной степени легитимности и ценности украинской государственности на западе и востоке страны.

Практически с момента формирования стали очевидны и недостатки выстроенной системы, констатация которых стала общим местом в работах подавляющего большинства украинских экспертов и выступлениях политиков. Так, на несоответствие сложившейся на Украине системы государственного и муниципального управления требованиям времени указывали И. Ярошенко и И. Семигулина [Ярошенко, Семигулина, 2015, с. 178]. А. Умланд и А. Романова отмечали, что на Украине одновременно сочетались централизм, слабое местное самоуправление и ошутимая территориальная разобщенность [Романова, Умланд, 2019, с. 149].

Одной из наиболее острых и явных проблем стала крайняя слабость местного самоуправления. Несмотря на то что Украина в 1997 г. ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления и закрепила в Конститу-

ции 1996 г. организационную, финансовую и правовую автономию местного самоуправления, положения этих документов не нашли соответствующего воплощения на практике, и местное самоуправление оказалось лишено возможностей для реальной независимости и ресурсов для самостоятельного развития. В реальности лишенные материальных и финансово-экономических ресурсов органы местного самоуправления в большинстве некрупных общин оказались не в состоянии осуществлять предоставленные им действующим законодательством полномочия [Романова, Умланд, 2019, с. 149].

Кроме того, в районах и областях нередко наблюдалась ситуация конфликта полномочий, когда органы государственного управления и муниципалитеты не могли четко разграничить сферы деятельности и ответственности. Дублирование полномочий и конкуренция компетенций местных государственных администраций внесли конфликтность в их взаимодействие, стали тормозом развития общественных отношений [Битяк, 2002, с. 8–9].

Как отмечалось украинскими экспертами, «...отсутствие взвешенной региональной политики Украины привело к значительным диспропорциям в территориальной структуре отечественной экономики, неэффективному использованию преимуществ территориального разделения труда, природно-ресурсного и научно-технического потенциала регионов...» [Батанов, 1999, с. 27]. Например, в составе Винницкой области (население менее 2 млн человек) 26 районов, а в Донецкой (население около 5 млн человек) – 17. Это означает, что Винницкая область с бюджетом 393 млн грн. и 77 млн дотаций из общегосударственного бюджета была вынуждена содержать гораздо больший аппарат управления, чем Донецкая область с бюджетом в 2,2 млрд грн. [Андреев, 2006, с. 11].

Критические оценки поступали и со стороны различных европейских структур, которые рекомендовали Киеву осуществить полноценную административно-территориальную реформу, призванную наделить муниципалитеты ресурсами, способными обеспечить их автономность и развитие, а также принять муниципальный кодекс, чтобы разрешить наиболее острые правовые проблемы в данной сфере.

### Децентрализация: идея реформы и попытки ее реализации

Уже с конца 1990-х годов на Украине стали предприниматься попытки внести изменения в сложившуюся систему государственного и муниципального управления, которые объединяло стремление ослабить выстроенную «вертикаль власти» на местах.

После принятия Конституции 1996 г. была разработана концепция региональной политики. Ее проект, предполагавший выведение местных администраций из системы органов исполнительной власти, а также существенное расширение полномочий областных советов за счет полномочий госадминистраций, было одобрено в сентябре 2000 г. на втором Всеукраинском съезде местных и региональных властей, а затем и утвержден указом президента Украины<sup>1</sup>.

На ослабление контроля центра над регионами была направлена и принятая в 2001 г. «Программа государственной поддержки развития местного самоуправления в Украине», которая также декларативно основывалась на приоритете задачи укрепления местного самоуправления и перераспреде-

ления полномочий в пользу регионального уровня управления.

Следует отметить, что тематика административно-территориальной реформы стала играть заметную роль в парламентской избирательной кампании 2002 г. и президентской 2004–2005 гг. Лозунг о необходимости перераспределения власти в пользу местного самоуправления стал одним из основных в программе кандидата на пост президента Украины В. Ющенко.

В этот период на Украине сформировались две концепции административно-территориальной реформы. Первая предполагала сокращение числа областей Украины примерно в два раза, а вторая – укрупнение районов в областях без изменения их границ [Андреев, 2006]. Однако, несмотря на непрекращающийся поиск моделей реформирования административно-территориального устройства, практических шагов в этом направлении не последовало. В 2004 г. более половины опрошенных украинских экспертов по-прежнему оценивали уровень местного самоуправления как низкий [Козюра, 2013, с. 31].

«Оранжевая революция» 2004–2005 гг. придала мощный импульс процессу политической дивергенции регионов Украины, что стало одной из причин актуализации попыток реформирования системы государственного и муниципального управления.

Практически на протяжении всего президентства В. Ющенко не прекращались попытки подступиться к реализации административно-территориальной реформы. Ее проект предполагал ликвидацию районных госадминистраций, преобразование областных государственных администраций в префектуры с наделением их преимуществен-

1 Проект Концепции государственной региональной политики Украины (утвержден вторым Всеукраинским съездом Союза лидеров местных и региональных властей Украины 9 сентября 2000 года) (2000) // Голос Украины. 4 ноября 2000.

но контрольными функциями, а также придание исполнительным комитетам местных советов функций исполнительных органов власти. Основой для этих преобразований должно было стать укрупнение муниципальных образований, за счет чего планировалось добиться их жизнеспособности.

Однако положения реформы подверглись жесткой критике и не были приняты парламентом. Помимо политической оппозиции в лице Партии регионов ожесточенное сопротивление реформе оказали представители региональных элит, которые опасались радикального ослабления органов власти районного и областного уровней и утраты статуса мелкими населенными пунктами [Слинько, Капустин, 2020, с. 150–156].

Следует отметить, что альтернативный проект административно-территориальной реформы был подготовлен и находившимися в тот период в оппозиции «регионалами». Тема изменения территориального устройства страны неоднократно использовалась в политических выступлениях представителей Партии регионов в сочетании с декларативными заявлениями о целесообразности федерализации страны.

Несмотря на предпринятые усилия, можно констатировать, что период политического развития Украины, начавшийся после победы «оранжевой революции», не принес значимых перемен с точки зрения административно-территориальной реформы.

Очевидный характер недостатков сформированной в 1990-е годы системы территориального управления привел к тому, что для обозначения административно-территориальной реформы в украинском общественно-политическом дискурсе прочно закрепился термин «децентрализация». Он стал обозначать реформу, которая включала три компонента: политический – из-

менение способов формирования органов местного самоуправления и государственной власти на местах, а также порядка их подотчетности, административный – передачу ряда функций от органов государственной власти органам местного самоуправления и финансово-экономический – передачу органам местного самоуправления ресурсов, достаточных для выполнения полученных полномочий. Следует подчеркнуть, что в этот период децентрализация рассматривалась, прежде всего, в качестве инструмента повышения эффективности деятельности органов власти, снижения уровня бюджетных расходов, улучшения качества государственных услуг населению.

Как и его предшественник на посту президента страны, В. Янукович шел на президентские выборы 2010 г. с программой, в которой обещал расширить полномочия местных советов, передать им до 60% сводного государственного бюджета, создать исполнительные комитеты областных и районных советов, наделив их широкими полномочиями по решению вопросов местного значения. После победы на выборах он выдвинул программу реформ «Зажиточное общество, конкурентоспособная экономика, эффективное государство», рассчитанную на 2010–2013 гг., составной частью которой являлась и реформа межбюджетных отношений. Она, в частности, предполагала решение задач по повышению финансовой независимости и увеличению инвестиционных ресурсов местных бюджетов, финансовому обеспечению делегированных на местный уровень полномочий, местных бюджетов, а также упорядочению межбюджетных отношений [Програма економічних реформ, 2010]. Кроме того, в сентябре 2011 г. президент поручил правительству разработать новый проект реформы местного самоуправления и территориальной



организации власти. Основное видение содержания предстоящих преобразований нашло свое отражение в послании президента Верховной раде «О внутреннем и внешнем положении Украины в 2012 г.». В нем, в частности, отмечалось, что «практическая реализация на Украине новой региональной политики предусматривает новый формат отношений регионов с центром, отказ от патерналистских ожиданий гарантированной и постоянной государственной помощи, переход регионов и общин к системному освоению собственных ресурсов, эффективной реализации внутреннего потенциала развития» [Про внутрішнє і зовнішнє становище України, 2012].

В апреле 2013 г. был принят проект концепции реформирования местного самоуправления, который в силу известных драматичных политических событий не был реализован.

Характеризуя подходы администрации В. Януковича к реализации реформы децентрализации, украинские эксперты отмечали, что они носили очень осторожный, половинчатый характер и зачастую не были детально проработаны. В частности, не был предусмотрен конкретный механизм укрупнения общин, сохранялась подмена органов местного самоуправления районными и областными государственными администрациями, не были детально проработаны вопросы укрепления финансово-экономической базы муниципалитетов в рамках бюджетной децентрализации [Кравцов, Жук, 2011].

Также, по распространенному мнению представителей украинского экспертного сообщества, на практике при В. Януковиче произошла значительная централизация власти и государственного управления. С 2010 г. на Украине фактически формировалась суперпрезидентская республика, при которой обеспечивалась жесткая централи-

зация полномочий, ресурсов и властной «вертикали» [Гейко, Луценко, Ковальова, 2017, с. 64–78]. Таким образом, как мы видим, сформированная в 90-е годы прошлого века система государственного территориального управления и самоуправления, несмотря на неоднократные попытки ее реформирования, вплоть до 2014 г. не претерпела сколь угодно значительных изменений.

Представляется, что определяющими для неудач нескольких волн реформ стали, прежде всего, политические факторы. В первую очередь следует отметить, что «оранжевая революция» привела к обострению внутривнутриполитической борьбы. Период с 2005 по 2009 г. ознаменовался жестким противостоянием элитных группировок, превративших институт президентства, парламент и правительство в конкурирующие центры влияния и власти. В таких условиях децентрализация управления и укрепление системы местного самоуправления воспринимались через призму конфликтов интересов правящих элитарных групп. На фоне внеочередных парламентских выборов и неоднократных попыток президента В. Ющенко распустить Верховную раду проведение сбалансированной долгосрочной политики, в том числе в части реализации административно-территориальной реформы, было практически невозможным. Сама по себе проблематика децентрализации государственного устройства оказалась в тени целого ряда острых внутри- и внешнеполитических проблем, таких как выбор вектора экономической и политической интеграции, сближение с НАТО, статус русского языка, проблема транзита российского газа и т.д.

В результате децентрализация постепенно перемещалась вниз в перечне вопросов актуальной внутривнутриполитической повестки дня на Украине. Этому также способствовали особенно-

сти бюджетного процесса в государстве, когда доходы регионов поступали в центр, который впоследствии их распределял в соответствии со своим видением политических и экономических приоритетов. Ситуация, при которой области являются послушными проводниками курса киевской власти и находятся от нее в сильной фискальной и финансовой зависимости, устранила Киев.

В итоге к роковому для Украины 2014 г. страна подошла с системой территориального управления и самоуправления, сформированной в 1990-е годы, и с опытом ряда неудачных попыток ее реформирования. В оценках состояния публичного управления большинство украинских экспертов были едины в том, что сложившаяся в стране система местных органов власти недостаточно эффективна и отлажена, характеризуется излишней централизованностью, что не отвечает как современным потребностям, так и международным обязательствам Украины [Лымарь, Старушенко, 2012, с. 144–149]. Констатировались правовая и экономическая слабость местного самоуправления, избыточное количество мелких административно-территориальных единиц, лишенных ресурсов для полноценного хозяйственно-экономического функционирования и развития.

### Реформа государственного и муниципального управления в условиях глубокого социально-политического кризиса

После государственного переворота 2014 г. власть в Киеве провозгласила курс на масштабные преобразования, среди которых административно-территориальная реформа заняла одно из самых видных мест.

В 2014 г. правительство утвердило уже третью в истории постсоветской Украины концепцию реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти, а также государственную стратегию регионального развития на период до 2020 г. [Прозатвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, 2014].

Современная концепция реформы предусматривала преобразования в сфере территориальной организации власти, местного самоуправления и региональной политики. В ее основу был положен польский опыт, исходя из него предполагалось создание трехуровневой системы управления на местах, которая включала общины как базовый уровень местного самоуправления, районы (всего предполагалось разделить территорию Украины на 120–130 районов) и регионы (области). Перераспределение полномочий при этом должно было быть осуществлено на основе принципа субсидиарности.

Одним из первых шагов в направлении практического воплощения на практике трехуровневой модели местного самоуправления стало принятие законов «О сотрудничестве территориальных общин» и «О добровольном объединении территориальных общин» [Закон України, 2015], нацеленных на создание путем слияния сельских и районных советов объединенных территориальных общин и превращение их в основную форму местного самоуправления. Одновременно были внесены изменения в налоговый и бюджетный кодексы Украины, призванные укрепить ресурсную базу создаваемых укрупненных общин.

На первом этапе реформы количество местных общин за счет укрупнения предполагалось сократить с 11 тыс. до 1200. Предполагалось, что в ведение объединенных общин будут переданы



расположенные на их территории школы, больницы, местная дорожная сеть, ряд социальных объектов, будет создана муниципальная полиция. Для реализации новых функций планировалось направить общинам дополнительные ресурсы в виде отчислений от налогов и сборов. Также существенно расширились возможности общин в сфере бюджетного процесса и финансов, в частности, они получали право получать бюджетные субвенции напрямую из государственного бюджета.

Концепция предложенной администрацией П. Порошенко реформы предусматривала, что функции исполнительной власти на местах будут переданы создаваемым исполнительным комитетам местных советов. При этом должны были быть ликвидированы областные и районные администрации, а на уровне районов и регионов создан институт представителей президента (префектов), наделенных преимущественно функциями координации деятельности территориальных органов исполнительной власти и надзора за соблюдением законодательства.

Свое концептуальное развитие децентрализация получила с принятием плана второго этапа реформы, который премьер-министр Украины В. Гройсман представил в январе 2019 г. В его рамках планировалось завершить работу по формированию укрупненных общин и приступить к переустройству районного уровня управления.

В июле 2020 г. Верховная рада утвердила проект постановления об сокращении числа районов до 136 вместо 490 существующих. Также парламентом были утверждены изменения в бюджетный кодекс страны, лишившие бюджеты районов значительной части доходов, которые были перенаправлены в бюджеты укрупненных общин. В ноябре того же года был принят закон о реорганизации районных государственных

администраций и перераспределении имущества и финансов в связи с ликвидацией и созданием районов.

Таким образом, реализация второго этапа реформы позволяет констатировать, что содержание децентрализации в значительной степени было определено процессом существенного укрепления базового уровня самоуправления – общин за счет радикального снижения значения районов.

Первым осязаемым результатом реформы стало создание укрупненных общин. Так, в ходе первого года реформы было образовано путем слияния 159 новых общин [Слинько, Капустин, 2020, с. 154]. К сентябрю 2019 г. по всей стране была сформирована уже 951 укрупненная община, с охватом примерно трети населения Украины [Романова, Умланд, 2019, с. 151]. Однако, говоря об оценке децентрализации и ее значения с точки зрения внутриполитического развития страны, следует обратить внимание, прежде всего, на финансово-экономические аспекты реформы.

Как уже отмечалось, в нормативных актах и концептуальных документах задача обеспечения большей самостоятельности муниципалитетов провозглашалась системообразующей для всего комплекса преобразований в данной сфере.

Благодаря заметному увеличению источников доходов удалось добиться существенного роста местных бюджетов. Так, если в 2014 г. совокупный объем поступлений в местные бюджеты не превышал 69 млрд грн. (около 4,2 млрд долл.), то в 2018 г. он достиг 200 млрд грн. (7,2 млрд долл.).

Однако параллельно с увеличением доходов общин имел место и рост их обязательств. В 2018 г. около половины от общего объема расходов общин составляли затраты на нужды здравоохранения, образования и соцзащи-

ты, которые финансировались посредством бюджетных трансфертов [Шевчук, 2019, с. 94]. Если в 2013 г. размер трансфертов из государственного бюджета составлял 125% от собственных доходов местных бюджетов, то в 2017 г. уже достиг 141%, данная тенденция сохранялась и после 2017 г. То есть в реальности произошел рост зависимости местных бюджетов от трансфертов, в то время как целью реформы являлось снижение такой зависимости. Более 70% общин продолжали оставаться дотационными [Слинько, Капустин, 2020, с. 154].

Наличие механизма бюджетных субвенций на нужды местного образования и здравоохранения отражает то, что их финансирование по-прежнему осуществляется за счет бюджета страны, в то время как ответственность за их функционирование возложена на муниципалитеты. А базовая дотация, направляемая для поддержки слабых общин, есть не что иное, как инструмент перераспределения средств бюджетов-доноров.

Кроме того, негативное влияние оказали и валютные шоки. Из-за девальвации в долларовом эквиваленте с 2014 по 2017 г. доходы местных бюджетов упали более чем на 1 млрд долл. [Якушик, 2019, с. 170].

Таким образом, задача бюджетной децентрализации путем повышения финансовой самостоятельности и независимости укрупненных общин осталась нерешенной, и они по-прежнему лишены собственных источников для развития.

Несмотря на очевидный и принципиальный характер несоответствия результатов провозглашенным целям, следует констатировать, что после 2014 г. Украина, как никогда ранее в своей истории, смогла продвинуться в реализации административно-территориальной реформы. Этому способ-

ствовали как внешне-, так и внутривнутриполитические факторы.

Воссоединение Крыма с Россией и вооруженное противостояние на Донбассе обеспечили развитие центростремительных тенденций во внутривнутриполитическом развитии Украины. Острый конфликт на юго-востоке страны киевский режим представил как борьбу с агрессией против Украины. Значимые внутривнутриполитические процессы, в том числе реформирование административно-территориального устройства, рассматривались, прежде всего, в системе координат противодействия угрозам территориальной целостности и безопасности страны. Так, эксперты НИСИ указывали, что сложная социально-экономическая ситуация на Украине, незавершенность реформы по децентрализации власти, распространение проявлений социальной несправедливости создают благоприятную почву для формирования и распространения сепаратистских движений в стране [Резникова, Мисюра, Дрьомов, Войтовський, 2016, с. 5].

Идеи, заложенные в Минские соглашения, привели к тому, что административно-территориальная реформа стала для Украины неразрывно связана с процессом урегулирования конфликта на Донбассе. Так, п. 3 Минских соглашений, которые на данный момент остаются политико-правовой основой его урегулирования, обязывает Киев «провести децентрализацию власти, в т.ч. путем принятия Закона Украины "О временном порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей" (Закон об особом статусе)» [Протокол по итогам консультаций Трехсторонней контактной группы, 2014]. Данное положение получило развитие и в так называемом Минске-2, п. 11 которого предполагал проведение конституционной реформы на Украине со вступлением в силу к

концу 2015 г. новой конституции, предполагающей в качестве ключевого элемента децентрализацию (с учетом особенностей отдельных районов Донецкой и Луганской областей, согласованных с представителями этих районов), а также принятие постоянного законодательства об особом статусе отдельных районов Донецкой и Луганской областей в соответствии с мерами, указанными в примечании, до конца 2015 г. [Комплекс мер по выполнению Минских соглашений, 2015]. То есть реализация Минских соглашений на практике означает для Киева проведение реформы системы государственного устройства фактически на федеративных принципах, предполагающих договорный характер взаимоотношений центра и самопровозглашенных республик.

В результате децентрализация стала рассматриваться не просто как инструмент повышения качества государственных услуг и управления, но и как способ противодействия автономистским и сепаратистским устремлениям отдельных регионов. Такое понимание реформы нашло свое отражение и в упомянутой Стратегии регионального развития до 2020 г., в которой задача обеспечения территориальной целостности была заявлена в качестве приоритетной [Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, 2014].

Взгляд на децентрализацию как механизм нейтрализации потенциала политического регионализма стал в целом характерен и для украинского политико-академического сообщества. Выдвигая свой проект децентрализа-

ции, П. Порошенко заявил, что она сделает страну сильнее и крепче и станет надежной прививкой бациллы федерализации<sup>2</sup>. В русле заявлений политиков украинский эксперт Ю. Ганущак отмечал, что автономизм на местном уровне не лучше федерализма на региональном: «полторы тысячи вождей громад лучше, чем 25 на региональном»<sup>3</sup>.

Наиболее точно, на наш взгляд, политическую направленность реформы характеризует видный западный исследователь украинской политики А. Умланд. Он, в частности, подчеркивает, что продвигаемый Киевом проект децентрализации имеет выраженно нефедеративную и субрегиональную идеологию преобразований, в соответствии с которой полномочия постепенно перетекают с областного и районного уровней на местный, тем самым представляя собой противоядие от автономизма и сепаратизма.

В связи с этим следует отметить, что в западной политической науке получило развитие направление региональных исследований, в рамках которого децентрализация рассматривается в качестве инструмента нейтрализации сепаратизма и автономизма. В основе такого подхода лежит идея максимально возможного ослабления регионального уровня посредством передачи ресурсов и полномочий на местный уровень. В данном контексте можно выделить работы таких авторов, как У. Паницца, Д. Бранканти, И. Ерке, В. Дреер, где децентрализация в виде укрепления муниципалитетов противопоставляется различного рода проектам политической регионализации, в том числе федерализации [Panizza, 1998;

2 Порошенко рассказал, как в Украине победить «бациллу федерализации» (2015) // Обозреватель. 1 июля 2015 // <https://www.obozrevatel.com/politics/81064-poroshenko-rasskazal-kak-v-ukraine-pobedit-batsillu-federalizatsii.htm>, дата обращения 12.02.2020.

3 Ганущак Ю. (2021). Год триумфа местной элиты. Что дальше? // ZN.ua. 9 января 2021 // [https://zn.ua/economics\\_of\\_regions/hod-triumfa-mestnoj-elity-cto-dalshe.html](https://zn.ua/economics_of_regions/hod-triumfa-mestnoj-elity-cto-dalshe.html), дата обращения 12.04.2021.

*Brancanti, 2006; Dreher, Fischer, 2009; Ehrke, 2016*]. Продвигаемый Киевом проект децентрализации, безусловно, содержит все признаки реализации именно такого подхода.

Также следует обратить внимание на то, что рассмотренные выше финансовые и бюджетные аспекты реформы, в том числе ее промежуточные итоги в данной сфере, позволяют говорить о том, что киевская власть своими действиями на практике сохраняет зависимое положение местного самоуправления, а следовательно, и высокую степень контроля над ним. Передавая полномочия и средства на их реализацию с областного и районного уровня на уровень общин, Киев не только снимает с себя ответственность за целый ряд значимых направлений социальной политики, но и получает действенные рычаги воздействия на общины. Показательно, что А. Умланд, давая оценку бюджетной децентрализации на Украине, указывает, что она «способствует политическому сплочению страны» [Романова, Умланд, 2019, с. 160].

Очевидно, что реализуемая на Украине децентрализация противопоставляется духу и букве Минских соглашений. В связи с этим представляется не случайным, что после 2014 г. административно-территориальная реформа получила существенную помощь со стороны западных партнеров Украины. Так, был создан Совет доноров по реформе децентрализации на Украине, Министерством регионального развития при участии международных партнеров в каждой области были образованы центры развития местного самоуправления, США предложили два спонсорских проекта *PULSE* и *DOBRE*, призванных способствовать успешности административной реформы, в качестве консультанта был привлечен бывший премьер-министр Саксонии Г. Милбрандт [Романова, Умланд, 2019, с. 153].

Среди других важных факторов, способствовавших относительному прогрессу, которого смогла добиться Украина в реализации реформы децентрализации, стали особенности сложившейся в стране внутривластной ситуации. Напомним, по итогам президентских и парламентских выборов произошла существенная перегрузка власти и ее беспрецедентная консолидация. В частности, в 2019 г. впервые в истории Украины было сформировано однопартийное парламентское большинство. Это, безусловно, создало «окно возможностей» для продвижения децентрализации, обеспечив ситуацию, при которой реформа фактически не встречала сопротивления на общегосударственной политической арене. Региональные элиты отчасти поддерживали реформу, увидев в ней дополнительные политические и экономические возможности, а отчасти, объективно оказавшись противниками реформы, будучи разобщены, не смогли оказать ей заметного сопротивления.

## Заключение

Характеризуя современный этап децентрализации на Украине, следует отметить, что наряду с продвижением в решении политических задач реформы ее реализация связана и со значительными рисками. Кризисные явления в социально-экономическом развитии страны подрывают возможности Киева по проведению системной региональной политики и способны существенным образом обесценить и исказить итоги децентрализации.

Так, в 2019 г. местные бюджеты получили лишь 74% от запланированных доходов. В проекте бюджета на 2020 г. было предусмотрено почти двукратное сокращение объема субвенций мест-

ным бюджетам. На фоне во многом «механической» передачи общинам значительной части обязательств это не только становится причиной того, что декларируемая задача повышения качества госуслуг не может быть успешно решена, но и грозит деградацией социальной сферы, снижением доступности образования и медицинской помощи.

Параллельно с децентрализацией осуществлялась и так называемая секторальная децентрализация, прежде всего в сфере образования и здравоохранения. При этом ее результаты оцениваются украинским обществом крайне негативно. Так, среди всех опрошенных только 12,8% поддержали образовательную реформу, 8,8% – медицинскую<sup>4</sup>.

Кризисное состояние украинской экономики также высвечивает и неспособность децентрализации преодолеть застарелую проблему – диспропорции в развитии регионов. По оценке украинских экспертов, до начала административно-территориальной реформы разрыв между регионами по объему ВРП составлял 28,2 раза, а по объему капитальных инвестиций достиг 33 раз [Ярошенко, Семигуліна, 2016]. Практика дотаций на финансирование объектов социальной сферы на фоне стартовой экономики консервирует региональные экономические диспропорции. Сохранение и углубление разрывов в уровнях социально-экономического развития областей будет иметь следствием дальнейшую дивергенцию региональных стратегий социально-экономического развития, что в свою очередь может стать базисом и для активизации процессов политической регионализации, дезинтеграции и роста социального напряжения в обществе.

Ситуация, сложившаяся вокруг административно-территориальной реформы на Украине, служит наглядным свидетельством того, что обращение к зарубежному, пусть и успешному опыту, требует учета национальной специфики. В Польше, пример которой преимущественно был использован авторами децентрализации на Украине, успех аналогичной реформы не в последнюю очередь был обеспечен позитивной динамикой социально-экономического развития страны: за период с 1989 по 2014 г. абсолютные показатели ВВП на душу населения выросли в 8,5 раза, что с очевидностью контрастирует с ситуацией на Украине, которая не может похвастаться устойчивым ростом макроэкономических показателей. Кроме того, проводя параллели с Польшей, также надо отметить, что факторами, которые в существенной степени снижают эффективность усилий Киева в сфере децентрализации, по мнению украинских наблюдателей, выступают корпоративный эгоизм, высокий уровень коррупции, широкое распространение патрон-клиентских отношений и традиционное для Украины сращивание политики и бизнес-интересов [Проблемы и перспективы децентрализации власти в Украине, 2015]. Наконец, нельзя забывать о финансовых вливаниях в Польшу со стороны ЕС и готовности польских партий идти на компромиссы, учитывающие интересы противников [Кузнецов, 2009].

Сохранение текущего положения дел, не говоря уже о развитии негативных тенденций в экономическом развитии страны, способно не только обесценить хрупкие достижения реформы, но и привести к результатам, противоположным от ожидаемых. Тревожный

4 Более 50% украинцев не верят, что реформы принесут положительные изменения, исследование (2018) // FromUA.news. 19 апреля 2018 // <http://fromua.news/article/877755/bolee-50-ukraintsev-ne-veryat-cto-reformi-prinesut-polojiteljne-izmenen/>, дата обращения 02.07.2019.

звонок для Киева прозвенел в октябре 2020 г., когда итогом местных выборов оказалось укрепление региональных политических сил, что наряду с нарастающей усталостью украинского общества от внутривластного противостояния на юго-востоке страны может стать фактором укрепления центробежной тенденции и придать импульс для очередной попытки регионализации на Украине.

## Список литературы

Андреев С. (2006). Федерализация Украины: единство нации или распад государства? М.: Европа.

Батанов А. (1999). Концептуальные основы соотношения функций территориальных громад с функциями местных органов государственной исполнительной власти // Право Украины. № 5. С. 25–30.

Битяк Ю.П. (2002). Повноваження та діяльність місцевих державних адміністрацій, їх відносини з органами місцевого самоврядування // Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. праць. Вип. 4. Харків: Право. С. 8–9.

Гейко Л., Луценко Ю., Ковальова Р. (2017). Ціль та сутність реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади // Науковий вісник Одеського національного економічного університету. № 7–8. С. 64–78 // [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nv\\_2017\\_7-8\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nv_2017_7-8_7), дата обращения 10.08.2021.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (2015) // Верховна Рада України // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>, дата обращения 20.02.2020.

Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», 7 грудня, N 533-XII (1990) // Главный правовой портал

Украины // [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T053300.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T053300.html), дата обращения 11.09.2020.

Козюра И. (2013). Приоритетные направления институционального развития местного самоуправления на Украине // Мир перемен. № 4. С. 28–37 // [https://www.elibrary.az/docs/JURNAL/jrn2013\\_713.pdf](https://www.elibrary.az/docs/JURNAL/jrn2013_713.pdf), дата обращения 10.08.2021.

Комплекс мер по выполнению Минских соглашений (2015) // Президент России. 12 февраля 2015 // <http://www.kremlin.ru/supplement/4804>, дата обращения 10.02.2020.

Кравцов В., Жук П. (2011). Вопросы реформирования административно-территориального устройства в Украине и местное самоуправление // Экономическое возрождение России. № 4(30). С. 169–174 // <https://cyberleninka.ru/article/n/voprosy-reformirovaniya-administrativno-territorialnogo-ustroystva-v-ukraine-i-mestnoe-samoupravlenie/viewer>, дата обращения 10.04.2021.

Кузнецов А. (2009). Региональная экономическая политика Польши // Мировая экономика и международные отношения. № 11, с. 68–77.

Лымарь А., Старушенко Е. (2012). Управленческие отношения в сфере осуществления публичной власти на местном уровне в условиях административной реформы на Украине // Вестник государственного и муниципального управления. № 4. С. 144–149 // <https://cyberleninka.ru/article/n/upravlencheskie-otnosheniya-v-sfere-osuschestvleniya-publichnoy-vlasti-na-mestnom-urovne-v-usloviyah-administrativnoy-reformy-v-ukraine/viewer>, дата обращения 10.08.2021.

Про внутрішнє і зовнішнє становище України в 2012 році: Щорічне Послання Президента України Верховній Раді України (2012). Київ: НІСД.

Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої вла-



ди на місцях. Указ Президента України від 6 серпня, N 430/94 (1994) // Верховна Рада України // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430/94#Text>, дата обращения 14.07.2020.

Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року. Постанова КМУ від 21 липня 2006, N 1001 (2006) // Главный правовой портал Украины // [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KP061001.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP061001.html), дата обращения 13.08.2020.

Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 (2014) // Верховна Рада України // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#Text>, дата обращения 15.08.2020.

Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21 травня № 280/97-ВР (1997) // Верховна Рада України // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>, дата обращения 14.07.2020.

Проблемы и перспективы децентрализации власти в Украине (2015) // «Нова Україна». Інститут стратегічних досліджень // <http://newukraineinstitute.org/new/560>, дата обращения 12.03.2021.

Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» від 2 червня (2010) // Комітет з економічних реформ при Президентові України // [https://ips.ligazakon.net/document/view/mus14838?an=1468&ed=2010\\_06\\_02](https://ips.ligazakon.net/document/view/mus14838?an=1468&ed=2010_06_02), дата обращения 10.02.2020.

Протокол по итогам консультаций Трехсторонней контактной группы относительно совместных шагов, направленных на имплементацию мирного плана президента Украины Петра Порошенко и инициатив президента России Владимира Путина (2014) // OSCE // <https://www.osce.org/ru/home/>

123258?download=true, дата обращения 10.02.2020.

Резнікова О.О., Місюра А.О., Дрьомов С.В., Войтовський К.Є. (2016). Міжнародний досвід боротьби із сепаратизмом: висновки для України. Аналітична доповідь. Київ: НІСД.

Романова В., Умланд А. (2019). Реформа децентрализации в Украине в 2014–2019 гг.: первые достижения и будущие вызовы // Идеология і політика. № 3(14). С. 148–169 // <http://ekmair.ukma.edu.ua/handle/123456789/19323>, дата обращения 10.08.2021.

Слинько Е., Капустин В. (2020). Реформа местного самоуправления на Украине: промежуточные итоги децентрализации // Регион: системы, экономика, управление. № 2(49). С. 150–156 // <https://cyberleninka.ru/article/n/reforma-mestnogo-samoupravleniya-na-ukraine-promezhutochnye-itogi-detsentralizatsii/viewer>, дата обращения 10.08.2021.

Толпыго А. (1997). Украинский путь // Д.Е. Фурман (ред.) Украина и Россия: общества и государства. М.: Права человека. С. 149–180.

Украина после Евромайдана. Пять лет кризиса и надежд: рабочая тетрадь № 54/2019 (2019). М.: НП РСМД.

Шевчук И. (2019). Реформирование органов местного самоуправления в Украине на основе децентрализации // Актуальные научные исследования в современном мире. № 11-2(55). С. 88–95 // [https://elibrary.ru/download/elibrary\\_41861107\\_48012368.pdf](https://elibrary.ru/download/elibrary_41861107_48012368.pdf), дата обращения 10.08.2021.

Якушик В.М. (ред.) (2019). Цена реформ. Днепр: Середняк Т.К.

Ярошенко І., Семигуліна І. (2015). Проблеми питання реалізації реформи децентралізації влади в Україні // Проблеми економіки. № 4. С. 177–187 // <https://cyberleninka.ru/article/n/problemni-pitannya-realizatsiyi-reformi-detsentralizatsiyi-vladi-v-ukrayini/viewer>, дата обращения 10.08.2021.

Brancanti D. (2006). Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism? // *International Organization*, vol. 60, no 3, pp. 651–685. DOI: 10.1017/S002081830606019X

Dreher W., Fischer J. (2009). Government Decentralization as a Disincentive for Transnational Terror? An Empirical Analysis // *IZA Institute of Labour Economics Discussion Paper Series*. no 4259 // <http://ftp.iza.org/dp4259.pdf>, дата обращения 10.08.2021.

ftp.iza.org/dp4259.pdf, дата обращения 10.08.2021.

Ehrke J. (2012). Zur Stabilisierung Fragmentierter Sttaaten: Dezentralisierung, Entwicklungszusammenarbeit und das Gespenst des Separatismus, Universitätsverlag Potsdam.

Panizza U. (1998). Decentralization as a Mechanism to Prevent Secession // *Economic Notes*, vol. 27, no 2, pp. 263–267.

## The Post-Soviet Space

DOI: 10.23932/2542-0240-2021-14-5-7

# On the Political Aspects of Development of the System of State and Municipal Management in Ukraine

**Andrey N. VAVILOV**

PhD in Politics, researcher

Belgorod National Research University 308015, Pobedi str., 85, Belgorod, Russian Federation

E-mail: [anvavilov12@yandex.ru](mailto:anvavilov12@yandex.ru)

**CITATION:** Vavilov A.N. (2021). On the Political Aspects of Development of the System of State and Municipal Management in Ukraine. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, vol. 14, no 5, pp. 143–161 (in Russian).

DOI: 10.23932/2542-0240-2021-14-5-7

Received: 29.01.2021.

**ABSTRACT.** *The article examines the history of the formation and reform of the system of state and municipal administration in Ukraine. In the conditions when the socio-political space of Ukraine is characterized by pronounced regionalism, and the issue of transition to a federal state system is excluded from the real political agenda, the nature of the development of the system of state and municipal administration can serve as a reflection of the ratio of centrifugal and centripetal trends in the internal political development of Ukraine.*

*The article presents an analysis of the factors of internal political development of Ukraine that most influenced the formation of a centralized system of territorial administration in the country in the post-Soviet period and predetermined the weakness of local self-government, as well as the reasons for the failure of several attempts at reforms.*

*Special attention is paid to the implementation of the decentralization policy after 2014. The article reveals the connection of the concept of modern administra-*

*tive-territorial reform in Ukraine with the settlement process in the Donbas, as well as with the approaches in Western political science, according to which decentralization is considered as a tool for neutralizing the political potential of regionalism and countering regional separatism.*

*The results and political orientation of decentralization in the context of the acute socio-economic crisis in Ukraine are evaluated.*

**KEYWORDS:** *Ukraine, state structure, system of state and municipal administration, local self-government, municipalities, decentralization.*

## References

- A Set of Measures to Implement the Minsk Agreements (2015). *President of Russia*, February 12, 2015. Available at: <http://www.kremlin.ru/supplement/4804>, accessed 10.02.2020 (in Russian).
- About Local Self-government in Ukraine. Law of Ukraine no 280/97-BP of May 21 (1997). *The Verkhovna Rada of Ukraine*. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>, accessed 14.07.2020 (in Ukrainian).
- Andreev S. (2006). *Federalization of Ukraine: Unity of the Nation or Disintegration of the State?* Moscow: Evropa (in Russian).
- Batanov A. (1999). Conceptual Foundations of the Correlation of the Functions of Territorial Communities with the Functions of Local State Executive Authorities. *The Law of Ukraine*, no 5, pp. 25–30 (in Russian).
- Bitiyak Y.P. (2002). Powers and Organization of Local State Administrations, Their Relations with Local Self-government Bodies. *State Construction and Local Self-government: A Collection of Scientific Papers*. Issue 4, Kharkiv: Pravo, pp. 8–9 (in Ukrainian).
- Brancanti D. (2006). Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism? *International Organization*, vol. 60, no 3, pp. 651–685. DOI: 10.1017/S002081830606019X
- Dreher W., Fischer J. (2009). Government Decentralization as a Disincentive for Transnational Terror? An Empirical Analysis. *IZA Institute of Labour Economics Discussion Paper Series*, no 4259. Available at: <http://ftp.iza.org/dp4259.pdf>, accessed 10.08.2021.
- Economic Reform Program for 2010–2014 “Rich Society, Competitive Economy, Efficient State” dated June 2 (2010). *Committee on Economic Reforms under the President of Ukraine*. Available at: [https://ips.ligazakon.net/document/view/mus14838?an=1468&ed=2010\\_06\\_02](https://ips.ligazakon.net/document/view/mus14838?an=1468&ed=2010_06_02), accessed 10.02.2020 (in Ukrainian).
- Ehrke J. (2012). *Zur Stabilisierung Fragmentierter Staaten: Dezentralisierung, Entwicklungszusammenarbeit und das Gespenst des Separatismus*, Universitätsverlag Potsdam.
- Gejko L., Lucenko Yu., Koval’ova R. (2017). The Purpose and Essence of Reforming the System of Local Self-management and Territorial Organization of Power. *Scientific Bulletin of the Odessa National Economic University*, no 7–8, pp. 64–78. Available at: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nv\\_2017\\_7-8\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nv_2017_7-8_7), accessed 10.08.2021 (in Ukrainian).
- Kozyura I. (2013). Priority Directions of Institutional Development of Local Self-government in Ukraine. *A World of Change*, no 4, pp. 28–37. Available at: [https://www.elibrary.az/docs/JURNAL/jrn2013\\_713.pdf](https://www.elibrary.az/docs/JURNAL/jrn2013_713.pdf), accessed 10.08.2021 (in Russian).
- Kravcov V., Zhuk P. (2011). Issues of Reforming the Administrative-territorial Structure in Ukraine and Local Self-government. *Economic Revival of Russia*, no 4(30), pp. 169–174. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/voprosy-reformirovaniya-administrativno-territorialnogo-us>

troystva-v-ukraine-i-mestnoe-samoupravlenie/viewer, accessed 10.04.2021 (in Russian).

Kuznetsov A. (2009). Regional Economic Policy of Poland. *World Economy and International Relations*, no 11, pp. 68–77 (in Russian).

Law of Ukraine “On Local Councils of People’s Deputies and Local and Regional Self-government”, December 7, no 533-XII (1990). *The Main Legal Portal of Ukraine*. Available at: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T053300.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T053300.html), accessed 11.09.2020 (in Ukrainian).

Law of Ukraine “On Voluntary Association of Territorial Communities” (2015). *The Verkhovna Rada of Ukraine*. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>, accessed 20.02.2020 (in Ukrainian).

Lymar’ A., Starushenko E. (2012). Administrative Relations in the Sphere of Public Power at the Local Level in the Context of Administrative Reform in Ukraine. *Journal of Public and Municipal Administration*, no 4, pp. 144–149. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/upravlencheskie-otnosheniya-v-sfere-osuschestvleniya-publichnoy-vlasti-na-mestnom-urovne-v-usloviyah-administrativnoy-reformy-v-ukraine/viewer>, accessed 10.08.2021 (in Russian).

On Approval of the State Strategy for Regional Development for the Period up to 2015. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine no 1001 of July 21, 2006 (2006). *The Main Legal Portal of Ukraine*. Available at: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KP061001.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP061001.html), accessed 18.03.2021 (in Ukrainian).

On Approval of the State Strategy for Regional Development for the Period up to 2020. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine no 385 of August 6, 2014 (2014). *The Verkhovna Rada of Ukraine*. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#Text>, accessed 15.08.2020 (in Ukrainian).

On Ensuring the Management of Local State Executive Power Structures. Decree of the President of Ukraine, no 430/94 of August 6 (1994). *The Verkhovna Rada of Ukraine*. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430/94#Text>, accessed 14.07.2020 (in Ukrainian).

*On the Internal and External Situation of Ukraine in 2012: Annual Message of the President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine* (2012), Kiev: NISD (in Ukrainian).

Panizza U. (1998). Decentralization as a Mechanism to Prevent Secession. *Economic Notes*, vol. 27, no 2, pp. 263–267.

Problems and Prospects of Decentralization of Power in Ukraine (2015). “Nova Ukraina”. *Institute of Strategic Studies*. Available at: <http://newukraineinstitute.org/new/560>, accessed 12.03.2021 (in Russian).

Protocol on the Results of Consultations of the Trilateral Contact Group on Joint Steps Aimed at Implementing the Peace Plan of Ukrainian President Petro Poroshenko and the Initiatives of Russian President Vladimir Putin (2014). OSCE. Available at: <https://www.osce.org/ru/home/123258?download=true>, accessed 10.02.2020 (in Russian).

Reznikova O.A., Misyura A.A., Dremov S.V., Voitovsky K.E. (2016). *International Experience in the Fight against Separatism: Conclusions for Ukraine*, Kiev (in Ukrainian).

Romanova V., Umland A. (2019). Reform of Decentralization in Ukraine in 2014–2019: First Achievements and Future Challenges. *Ideology and Politics*, no 3(14), pp. 148–169. Available at: <http://ekmair.ukma.edu.ua/handle/123456789/19323>, accessed 10.08.2021 (in Russian).

Shevchuk I. (2019). Reformation of Local Self-government Bodies in Ukraine on the Basis of Decentralization. *Actual Scientific Research in the Modern World*, no 11–2(55), pp. 88–95. Available at: [https://elibrary.ru/download/elibrary\\_41861107\\_48012368.pdf](https://elibrary.ru/download/elibrary_41861107_48012368.pdf), accessed 10.08.2021 (in Russian).

Slin'ko E., Kapustin V. (2020). Reform of Local Self-government in Ukraine: Interim Results of Decentralization. *Region: Systems, Economics, Management*, no 2(49), pp. 150–156. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/reforma-mestno-go-samoupravleniya-na-ukraine-prome-zhutochnye-itogi-detsentralizatsii/viewer>, accessed 10.08.2021 (in Russian).

Tolpygo A. (1997). The Ukrainian Way. *Ukraine and Russia: Societies and States* (ed. Furman D.E.), Moscow: Prava cheloveka, pp. 149–180 (in Russian).

*Ukraine after Euromaidan. Five Years of Crisis and Hope: Workbook no 54/2019* (2019), Moscow: NP RSMD (in Russian).

Yakushik V.M. (ed.) (2019). *The Price of Reforms*, Dnipro: Serednyak T.K. (in Russian).

Yaroshenko I., Semigulina I. (2015). Problematic Issues of Implementing the Decentralization of Power Reform in Ukraine. *Problems of the Economy*, no 4, pp. 177–187. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemni-pitannya-re-alizatsiyi-reformi-detsentralizatsiyi-vladi-v-ukrayini/viewer>, accessed 10.08.2021 (in Ukrainian).