



Український незалежний центр політичних досліджень



Конституційні зміни після Майдану

Питання децентралізації влади в Україні

**Питання особливостей самоврядування в окремих районах
Донецької та Луганської областей**

Питання конституційного статусу Криму в умовах анексії з боку РФ

Зміна виборчої системи для місцевих виборів

Питання забезпечення прав людини у нових конституційних положеннях

Український незалежний центр політичних досліджень

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗМІНИ ПІСЛЯ МАЙДАНУ

Київ–2016

УДК 342-048.76(477)
ББК 67.9(4Укр)400
К65

Конституційні зміни після Майдану / Тищенко Ю., Конончук С., Каздобіна Ю., Семеркіна О., Франчук С.; За заг. ред. Ю. Тищенко. — Київ : ТОВ «Агентство» Україна», 2016. — 68 с.

ISBN 978-966-137-060-8

Видання висвітлює ключові питання підготовки та здійснення конституційної реформи в Україні, зокрема питання децентралізації, конституційного процесу і прав людини, розподілу влади, викликів, пов'язаних із поєднанням процесу Мінських домовленостей та конституційною реформою.

Видання стане у нагоді журналістам та експертам, які цікавляться перебігом конституційної реформи в Україні на сучасному етапі.

Автори:

Тищенко Ю. А. (вступ, розділи 2 і 3), Конончук С. Г. (розділ 4 і 6),
Каздобіна Ю. К. (розділ 1), Семеркіна О. М. (розділ 5), Франчук С. І. (розділ 4 і 6).

За загальною редакцією Тищенко Ю. А.



**National Endowment
for Democracy**

Supporting freedom around the world

Це дослідження здійснено за підтримки Національного фонду демократії (США). Висловлені в ньому думки є авторськими і не обов'язково відображають погляди Національного фонду демократії.

Публікація випускається українською мовою в друкованому та електронному варіантах. Електронну версію видання розміщено на сайті УНЦПД за адресою: <http://www.ucpr.org.ua>. У друкованому вигляді книга розповсюджується безкоштовно. УНЦПД дозволяє поширювати тексти з посиланням на джерело. Будемо щиро вдячні за відгуки про матеріали, вміщені у виданнях УНЦПД.

**УДК 342-048.76(477)
ББК 67.9(4Укр)400**

ISBN 978-966-137-060-8

©УНЦПД, 2016

ЗМІСТ

Вступ. Сучасний етап конституційної реформи	4
1. Питання децентралізації влади в Україні	8
1.1. Питання реформи територіальної організації влади	9
1.2. Старт реформи децентралізації	9
1.3. Процес імплементації змін	12
1.4. Децентралізація та Мінський процес	14
1.5. Внесення змін до Конституції України	14
1.6. Децентралізація та місцеві вибори	17
Висновки, рекомендації	19
2. Питання конституційної реформи та особливостей самоврядування окремих районів Донецької та Луганської областей	20
2.1. «Федералізація» та «проект Новоросії»	20
2.2. Внесення змін до Конституції України в контексті питання реалізації Комплексу заходів з виконання Мінських домовленостей: PRO et CONTRA	22
2.3. Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей»	24
2.4. Шлях конституційних змін у контексті «особливостей місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей»	26
Висновки, рекомендації	28
3. Питання статусу Криму в конституційній реформі в умовах незаконної окупації та анексії АР Крим з боку Росії	29
3.1. Сучасний етап дискусії стосовно визначення статусу Криму в ході конституційної реформи: позиції сторін	31
Висновки, рекомендації	33
4. Зміна виборчої системи для проведення виборів органів місцевої влади після Революції Гідності (2014–2015 роки). Значення місцевих виборів у системі влади	34
4.1. Зміна правил виборів органів місцевого самоврядування	35
4.2. Особливості номінування кандидатів	39
4.3. Встановлення результатів виборів	41
4.4. Виборча система на виборах голів міст, сіл і селищ	43
Висновки, рекомендації	44
5. Проблема забезпечення прав людини в ході конституційних змін	45
5.1. Проблема прав людини в конституційному процесі: позиції сторін	46
Висновки, рекомендації	51
6. Нові підходи до організації системи влади в Україні (2014–2015)	52
6.1. Процес конституційних змін політичної системи	53
6.2. Зміст пропозицій до балансу системи влади	54
6.3. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а від 1 липня 2015 року (на заміну – від 15 липня 2015 року)	65
Висновки, рекомендації	67

ВСТУП.

Сучасний етап конституційної реформи

Конституційний лад в Україні сьогодні визначено Законом України від 21 лютого 2014 року № 742-VII «Про відновлення дії окремих положень Конституції України»¹, який було ухвалено Верховною Радою в момент гострого протистояння на Майдані у 2014 році. Цей закон фактично відновив дію попередньої редакції Основного Закону від 8 грудня 2004 року², яким передбачено функціонування в Україні парламентсько-президентської форми державного правління. Ці зміни до Конституції без будь-яких інклюзивних діалогів та суспільної участі було скасовано під час президентства Віктора Януковича Рішенням Конституційного суду від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України³. Тоді Конституційний Суд України визнав таким, що не відповідає Конституції України, Закон «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV у зв'язку з порушенням процедури його розгляду та прийняття. У мотивувальній частині тодішнього Рішення Конституційний Суд зауважив, що порівняльний аналіз закону № 2222, ухваленого 8 грудня, і законопроекту № 4180, щодо якого Конституційний Суд дав висновок у Рішенні від 12 жовтня 2004 року, засвідчує, що під час остаточного ухвалення законопроекту до Конституції було внесено окремі положення, стосовно яких Конституційний Суд не надавав висновку. На думку Конституційного Суду, цим Верховна Рада порушила вимоги частини 2 статті 19, статті 159 Конституції України. При цьому в Рішенні Конституційного Суду нагадується, що ухвалення змін до Конституції потребує спеціальної процедури, визначеної в окремому розділі Основного Закону, і цією процедурою передбачено обов'язковий висновок Конституційного Суду.

Це контрверсійне Рішення Конституційного суду України за часи В. Януковича фактично поновило президентську республіку в Україні як форму правління. Такий антидемократичний «транзит» фактично оминув конституційні процедури і став початком процесу узурпації влади з боку тодішнього президента. Відповідні рішення, фактична зміна конституційного ладу з порушенням процедури внесення змін до Конституції України, визначеної в самому Основному Законі, стали предметом гострої критики президента з боку опозиції та обережних негативних оцінок з боку ЄС. Ці дії фактично були одним з механізмів узурпації Януковичем влади в країні: Рішення Конституційного Суду здавалось легальним, але не легітимним, адже КС не має повноважень і права змінювати Конституцію.

¹ Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України». — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/742-18>.

² Закон України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України». — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2222-15>.

³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України» (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України). — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10.0>

Формат Конституції України 2004 року, який визначав ключову роль Парламенту у формуванні Уряду, посилював роль Верховної Ради України в системі державного управління, але мав низку суперечностей у трикутнику «Президент — Парламент — Уряд». Було очевидно, що рішення Верховної Ради від **21 лютого 2014 року** про відновлення дії Конституції означає подальший конституційний процес. Його роль полягала в усуненні суперечностей, посиленні органів місцевого самоврядування, балансі влади, створенні ефективної системи стимулів та противаг, які б не призводили до політичних системних криз.

Сучасний конституційний процес триває в умовах гострого конфлікту всередині політикуму та суспільства, на тлі загроз безпеки та порушення територіальної цілісності України, зокрема:

- ✓ ініціювання конституційних змін подекуди відбулося під тиском зовнішніх чинників (питання особливостей місцевого самоврядування окремих районів Донецької та Луганської областей);
- ✓ формат взаємин влади, закладений Конституцією 2004 року, не вирішує питань розбалансованості влади, її дуалізму, чіткого розподілу відповідальності за формування та реалізацію політики (баланс повноважень Президента і Прем'єр-міністра, Президента і Кабінету Міністрів України);
- ✓ конституційний процес в Україні часто супроводжується активізацією гострого протистояння всередині Парламенту і навіть у рамках парламентської більшості (гостра критика ініціатив Президента з децентралізації, критика Президента щодо збільшення повноважень у частині призначення префектів, скасування рішень органів місцевого самоврядування).

Сучасний конституційний процес (формування пропозицій до конституційних змін) відбувався і в Парламенті, і в Адміністрації Президента. Тимчасова спеціальна комісія, створена Верховною Радою України⁴ на виконання Коаліційної угоди, мала підготувати та подати до 15 травня 2014 року на розгляд Парламенту зміни до Конституції України в частині судової реформи і децентралізації та реформи місцевого самоврядування.

Фактично через місяць після обрання на дострокових президентських виборах 2014 року Петра Порошенка Президентом України було ініційовано проект змін до Конституції України⁵. Загальна філософія законопроекту полягала в курсі на децентралізацію, але посилювала повноваження Президента щодо правоохоронних структур і власне децентралізаційних трендів. Метою змін, запропонованих Президентом, називалося вдосконалення конституційно-правового статусу найвищих органів державної влади відповідно до засад функціонування держави з парламентсько-президентською формою правління, а також реформування конституційно-правового статусу органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування, відповідно до обґрунтування запропонованих змін, повинні були отримати низку додаткових повноважень щодо організації належного вирішення питань місцевого значення, правові механізми їх реалізації, а також необхідне матеріально-фінансове забезпечення.

⁴ Постанова Верховної Ради України від 4 березня 2014 року № 849-VII. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/849-18/paran7#n7>.

⁵ Проект закону про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування), реєстр. № 4178а від 26 червня 2014 року. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513.

Суб'єктами адміністративно-територіального устрою країни замість областей, районів, міст, селищ тощо мали стати лише три одиниці — **регіони, райони, громади**. Термін **«регіон»** має замінити собою «область». Кількість і назви регіонів залишаються незмінними і відповідають кількості та назвам областей. Запропонованими змінами передбачалася **повна ліквідація вертикалі державних адміністрацій**, скасування посад голів цих адміністрацій. Законопроектом пропонувалося утворити новий інститут — **представників Президента України**, які **призначатимуться в регіонах і районах**.

Ця редакція викликала критику з огляду не стільки на зміни стосовно децентралізації, скільки на збільшення повноважень Президента. У запропонованих змінах повноваження представників Президента в регіонах зменшено порівняно з початковою редакцією тексту; в той же час, відповідно до запропонованих змін, Президент може зупиняти рішення будь-якого органу місцевого самоврядування (сільської, селищної, міської ради) та його виконавчого органу, одночасно звернувшись до Конституційного Суду для оцінки відповідності конкретного акта органів самоврядування Конституції України. Представники Президента в регіонах призначаються саме Президентом, без участі Уряду. Критика законопроекту конституційних змін з боку різних політичних сил стосувалася не лише змісту документа, який, на їхню думку, підсилював Президента, але практики його формування, зокрема незалучення політичних партій та суспільства до його підготовки. Відсутність інклюзивності стала однією з критичних точок процесу. В той же час відповідні пропозиції та акцент децентралізації мали на меті надати відповіді на нові для України, її громадян та державності виклики, які постали після окупації та анексії Криму з боку РФ та початку воєнних дій на Донбасі. Отже, питання децентралізації, надання реальних самоврядних повноважень органам місцевого самоврядування стало нагальним питанням ефективності влади.

Законопроект було направлено до Венеціанської комісії, яка **в жовтні 2014 року** проаналізувала запропоновану Президентом конституційну реформу. Окрім схвальної оцінки скасування імперативного мандата депутатів та наглядових повноважень прокуратури, було критично оцінено право призначати і звільняти державних чиновників без участі будь-яких інших державних органів. Зокрема, йшлося про представників у регіонах і районах, завданням яких буде контроль місцевих органів влади та координація державних адміністрацій. Загалом запропоновані принципи децентралізації влади було оцінено позитивно.

3 березня 2015 року Президент України Петро Порошенко підписав Указ про створення Конституційної Комісії — спеціального допоміжного органу при Президентові України. Було визначено такі основні завдання Конституційної Комісії:

- 1) узагальнення практики виконання норм Конституції України, пропозицій щодо її вдосконалення з урахуванням сучасних викликів і потреб суспільства;
- 2) напрацювання узгоджених пропозицій щодо проведення конституційної реформи в Україні;
- 3) забезпечення широкого громадського та фахового обговорення пропозицій щодо проведення конституційної реформи в Україні за участю провідних фахівців у галузі конституційного та інших галузей права, у сфері суспільно-політичних наук, громадських діячів, представників громадських об'єднань та міжнародних організацій;

4) підготовка за результатами широкого громадського і фахового обговорення законопроектів (законопроектів) про внесення змін до Конституції України;

5) сприяння налагодженню ефективного механізму взаємодії державних органів, інститутів громадянського суспільства та міжнародних організацій з питань підготовки і реалізації конституційної реформи в Україні;

6) забезпечення інформування громадськості про роботу з підготовки пропозицій щодо проведення конституційної реформи, її реалізації.

На засіданні Конституційної Комісії **15 квітня** було вирішено організувати її роботу за трьома пріоритетними напрямками реформування: децентралізації, удосконалення конституційних засад правосуддя та конституційного регулювання прав, свобод і обов'язків людини та громадянина.

Першу редакцію змін Конституції Президент вніс до Парламенту **1 липня 2015 року**.

Наступний період конституційної реформи в Україні значною мірою було спричинено викликами, пов'язаними з незаконною анексією Криму з боку РФ та війною на Донбасі, каталізатором якої виступила Росія. Ситуація навколо конституційних змін стала не стільки питанням досягнення внутрішнього суспільного консенсусу, пошуку спільних шляхів вдосконалення системи управління, скільки складною сумою зобов'язань України в контексті припинення війни на Донбасі.

1. ПИТАННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У розділі висвітлено процес розробки та імплементації конституційних змін стосовно децентралізації, актуальні проблеми розвитку місцевого самоврядування.

31 серпня 2015 року процес внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади наштовхнувся на значний спротив радикальних сил та деяких учасників правлячої коаліції у Верховній Раді. Напруга навколо цього питання нагніталася настільки інтенсивно, що вилілася в силове протистояння під стінами Парламенту, внаслідок якого загинуло кілька бійців Національної гвардії. І хоча запропоновані зміни отримали необхідну на першому етапі кількість голосів, Президент Порошенко змушений був оголосити, що друге коло голосування доведеться провести пізніше, ніж було заплановано, — після завершення чергових місцевих виборів 25 жовтня 2015 року.

На сьогоднішній день реформа, про необхідність якої йдеться майже з перших днів незалежності України, вийшла за часові рамки, визначені планом її втілення. На початкових етапах вона просувалася повільніше запланованого, але не викликала значного спротиву з боку політичних сил. З часом процес децентралізації та пов'язані з ним події викликали все більше суперечок. Найбільш контроверсійною децентралізація стала після того, як напередодні липневого голосування в Адміністрації Президента у непрозорий спосіб було внесено зміни до поданого Президентом на розгляд Верховної Ради проекту змін до Конституції, які стосувалися «особливого статусу Донбасу».

З перших днів збройного конфлікту на Сході України реформа децентралізації була пов'язана з намаганнями його врегулювати, адже саме передачу повноважень на базовий рівень державного управління Україна протиставила вимозі президента РФ Путіна запровадити в Україні федеративну систему. Найбільш близькою ця прив'язка стала, коли в рамках Комплексу заходів щодо виконання Мінських угод, підписаного **12 лютого 2015 року**, Україна взяла на себе зобов'язання провести до кінця 2015 року децентралізацію з урахуванням особливостей окремих районів Донецької та Луганської областей, узгоджених з представниками цих районів. Питання майбутнього порядку управління окупованими нині територіями Донбасу досі залишається неврегульованим на рівні переговорів у політичній підгрупі Мінської контактної групи і викликає палкі суперечки в українському суспільстві та політикумі.

Незважаючи на те, що децентралізація, на думку її прихильників, має дати поштовх економічному розвитку держави, за результатами дослідження громадської думки, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології з 12 травня по 5 червня 2015 року, найбільш важливою для розвитку України її вважає лише 1,7% українців. Також учасники фокус-груп, проведених Українським незалежним центром політичних досліджень у рамках проекту «Демократичний транзит в Україні після Євромайдану: виклики і рішення», досить критично поставилися до самої

реформи. А дискусія навколо пропонуваних змін до Конституції, що виникла напередодні 31 серпня, продемонструвала, що багато хто з лідерів громадської думки погано знайомий з пропонуваними новаціями та ходом реформи.

1.1. Питання реформи територіальної організації влади

Реформа територіальної організації влади та реформа державного управління перебувають на порядку денному в Україні з перших років її незалежності. Державна фінансова система має надмірну централізованість та підконтрольність виконавчій владі. Існує нечіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на місцях: виконавча влада належить місцевим адміністраціям, а не виконавчим органам відповідних рад. Місцеві громади є надмірно подрібненими: приблизно 8% місцевих рад (950 органів місцевого самоврядування базового рівня) обслуговують територіальні громади, в яких проживають менше ніж 500 людей, ще приблизно 65% місцевих рад (приблизно 7 800 рад) обслуговують громади чисельністю від 500 до 2 000 мешканців. Як наслідок, органи місцевого самоврядування не мають достатньої ресурсної та людської бази, щоб виконувати повноваження, надані їм законодавством. Це, у свою чергу, зумовлює зниження якості кадрового забезпечення місцевого самоврядування, погіршення якості та доступності адміністративних послуг, зниження рівня освіти та охорони здоров'я, економічний занепад сільських громад та міграцію працездатного населення до центрів економічної активності, зношення теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж та житлових фондів, підвищення ризику виникнення техногенних катастроф тощо. Децентралізація державного управління, що полягає в передачі більшої частини повноважень до укрупнених громад разом з належним фінансовим забезпеченням, має стати тим рішенням, яке сприятиме розв'язанню цих проблем.

1.2. Старт реформи децентралізації

Задекларувавши намір побудувати державну владу в Україні за європейським зразком, 15 липня 1997 року Верховна Рада ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування. З тих пір експерти й політики постійно працювали над удосконаленням системи державного управління, але для докорінного реформування бракувало політичної волі. Системні кроки в напрямі децентралізації новообрана українська влада почала робити лише після Революції Гідності 2013–2014 років.

Концепцію реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади перший уряд Арсенія Яценюка схвалив вже **1 квітня 2014 року** — через місяць після того, як його було сформовано (розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р)⁶, а **18 червня 2014 року** затвердив план заходів з її реалізації

⁶ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

(розпорядження № 591-р)⁷. Передбачається, що реформа матиме три складові: реформа територіального устрою; передача переважної більшості повноважень на базовий рівень самоврядування; забезпечення місцевого самоврядування ресурсами, необхідними для виконання своїх повноважень. Також важливою складовою реформи має стати створення механізмів залучення громадян до прийняття рішень на місцевому рівні.

За результатами реформи територіального устрою в Україні має бути сформовано три рівні місцевого самоврядування: область (або регіон, адже це поняття включає області та Автономну Республіку Крим), район та громада. Кількість регіонів та їхні межі залишаться без змін. Кількість районів та громад після реформи територіального устрою має суттєво зменшитися. За словами експерта Реанімаційного пакету реформ Юрія Ганущака, зараз в Україні налічується 488 районів, а після децентралізації їх має залишитись 100. Також загальна кількість громад має зменшитися приблизно в 10 разів – до 1 200. Разом з тим, заступник Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України В'ячеслав Негода сказав, що точну цифру назвати не може ніхто, адже процес об'єднання буде добровільним.

Згідно з планом заходів, схваленим Кабінетом Міністрів, реформу мало бути здійснено у два етапи. Протягом першого етапу, який мав тривати до кінця 2014 року, Верховна Рада повинна була створити законодавчі засади для втілення реформи, включаючи внесення змін до Конституції щодо територіального устрою. Протягом другого етапу, у 2015–2017 роках, реформу буде поступово імплементовано.

Майже одразу реформа пішла не за планом Уряду. Закон «Про співробітництво територіальних громад»⁸, який закладає основи для зміни адміністративно-територіального устрою через об'єднання громад, було прийнято **17 червня 2014 року**. Законопроект «Про добровільне об'єднання територіальних громад» пройшов перше читання, але **в серпні 2014 року** його було відправлено на повторне друге читання і до кінця року не розглянуто. Законопроект «Про внесення змін до Конституції України» № 4178а, поданий Президентом України, який мав стати першим кроком реформування, було внесено до порядку денного Верховної Ради, щодо нього було отримано позитивний висновок Венеціанської комісії, але до розгляду законопроекту справа так і не дійшла: його було знято з розгляду у зв'язку з обранням нової Верховної Ради.

Наприкінці **грудня 2014 року** вже новообрана Верховна Рада внесла зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, якими було зміцнено фінансову базу місцевого самоврядування та закладено стимули до об'єднання громад у рамках децентралізації. Згідно зі змінами, частина податків лишатиметься на місцях, бюджети новоутворених об'єднаних громад отримають нові джерела надходжень, а також перейдуть на прямі відносини з державним бюджетом. Так, до бюджетів об'єднаних громад надходитимуть 60% податку на доходи фізичних осіб, 25% екологічного податку, 5% акцизного податку з реалізації підакцизних

⁷ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 року № 591-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80/paraп7#п7>.

⁸ Закон України від 17 червня 2014 року № 1508-VII «Про співробітництво територіальних громад». [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

товарів, 100% єдиного податку, 100% податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, 100% податку на майно (нерухомість, земля, транспорт). Серед інших зборів — державне мито, плата за надання адміністративних послуг, збір за місця для паркування транспорту, туристичний збір, рентні плати за користування надрами, використання водних об'єктів і лісових ресурсів тощо. Новоутворені громади також отримують субвенції на утримання медичних, загальноосвітніх закладів та закладів, які здійснюють підготовку робітничих кадрів. Такі громади отримують ті самі привілеї, які сьогодні мають міста обласного значення.

Змінами до 24 статті Бюджетного кодексу в рамках запровадження програмно-цільового методу бюджетування було також утворено Державний фонд регіонального розвитку, до якого щороку повинні надходити кошти в обсязі не менше 1% прогнозованого обсягу доходів Державного бюджету України. Створення такого фонду дозволить започаткувати в Україні фінансування проектів регіонального розвитку на конкурсній основі та відповідно до регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації. Закон «Про засади державної регіональної політики»⁹, який зобов'язує обласні ради приймати стратегії регіонального розвитку, було прийнято **5 лютого 2015 року**.

Також **5 лютого 2015 року** у Верховній Раді пройшов друге читання Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад»¹⁰. Його підтримали всі фракції більшості. Згідно з Законом, об'єднання громад включає в себе такі етапи:

- ✓ розробка перспективного плану об'єднання громад відповідною обласною державною адміністрацією (в Автономній Республіці Крим ці повноваження було надано Верховній раді АРК, але з причин окупації її території Російською Федерацією процеси об'єднання громад там наразі не відбуваються);
- ✓ схвалення перспективного плану відповідною обласною радою;
- ✓ затвердження перспективного плану Кабінетом Міністрів України;
- ✓ добровільне об'єднання територіальних громад;
- ✓ формування органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад під час місцевих виборів.

Для втілення реформи Верховна Рада прийняла ще низку законів, які передають повноваження на базовий рівень — рівень громади. Закони про муніципальну поліцію та про децентралізацію архітектурної діяльності, кілька законів про децентралізацію надання адміністративних послуг пройшли перше читання. **2 травня 2015 року** Віце-прем'єр-міністр України Геннадій Зубко зауважив, що додатково потрібно змінити ще близько 150 законів, щоб чітко розмежувати повноваження центральної та місцевої влади.

⁹ Закон України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII «Про засади державної регіональної політики». [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

¹⁰ Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад». [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

1.3. Процес імплементації змін

Одним з основних adeptів реформи в Кабінеті Міністрів, а згодом і в Парламенті став тодішній спікер Верховної Ради Володимир Гройсман. Колишній мер міста Вінниці, Гройсман, за його власними словами, добре розуміє проблеми місцевого управління і прийшов до Уряду саме з метою запровадити в Україні реформу місцевого самоврядування.

Штабом реформи на державному рівні було визначено Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства (Мінрегіонбуд), яке очолював Віце-прем'єр Геннадій Зубко. Також у **травні 2015 року** в регіонах України було розгорнуто мережу офісів реформ, створених відповідно до Меморандуму між Мінрегіонбудом та Асоціацією міст України. Основними завданнями таких офісів було налагодження співпраці між державною та місцевою владою у процесі впровадження реформи, забезпечення врахування місцевих інтересів під час реформи, надання організаційної, консультативної, інформаційної, експертної й технічної допомоги відповідним облдержадміністраціям та обласним радам.

Через запізнення у прийнятті законів реформу мали втілювати у дуже стислі терміни, яких, врешті-решт, так і не було дотримано. Першими проекти перспективних планів територій громад своїх областей схвалили Дніпропетровська, Житомирська та Хмельницька обласні ради. До **середини червня 2015 року** такі плани вже мала фактично третина областей. Далі процес уповільнився, а в деяких місцях — загальмував через спротив та політизацію. Станом на **7 вересня 2015 року** 22 області (крім Закарпатської та Тернопільської) ухвалили перспективні плани формування спроможних громад. Станом на **13 жовтня 2015 року** перспективні плани 19 областей було затверджено Кабінетом Міністрів України.

Одночасно відбувався процес ухвалення регіональних стратегій розвитку регіонів, наявність яких дозволяє отримувати фінансування проектів з Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР). Олена Кучеренко, директор Департаменту регіонального розвитку Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, повідомила, що станом на **9 вересня 2015 року** було розроблено 25 регіональних стратегій розвитку регіонів, з яких обласними радами затверджено 20, а 14 регіонів затвердили плани реалізації цих стратегій¹¹.

Бюджетна децентралізація дала найбільш відчутні результати. За підсумками першого півріччя 2015 року, доходи місцевих бюджетів збільшилися на 37% у порівнянні з аналогічним періодом попереднього року. Але паралельно виникла проблема ефективного використання цих надходжень, адже на місцевому рівні дуже часто бракує кадрового потенціалу, щоб провести тендери чи інші процедури, оформити документи й використати кошти на реальний розвиток свого населеного пункту.

Процес втілення реформи супроводжувався спротивом на місцевому та центральному рівнях. За словами директора з науки та розвитку Інституту громадянського суспільства Анатолія Ткачука, спротив чинили насамперед голови сільських рад, які боялися залишитися без роботи. Також спротив виникав на районному рівні: у зв'язку з передачею значної кількості повноважень на низовий рівень чиновни-

¹¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.rbc.ua/ukr/news/podhody-finansirovaniya-proektov-regionalnogo-1441790546.html>.

ки районного рівня бояться втратити роботу. *«Зараз райони отримали ресурси, вони стають більш впливовими. Але коли буде створено громади, частину впливу в них заберуть»*¹². Третьою загрозою, на думку Ткачука, є *«політики, для яких боротьба проти чогось, а не за щось — це вершина політичної кар'єри»*.

Серед перших критиків реформи виявилася фракція «Батьківщина», яка не голосувала за зміни до Бюджетного та Податкового кодексів, а **30 січня 2015 року** заявила, що вносить 9 альтернативних законопроектів. На думку лідера партії Юлії Тимошенко, реформа міжбюджетних відносин мала зворотний ефект: *«На жаль, прийняття бюджету започаткувало принципово інший напрямок розвитку місцевого самоврядування. Тобто з'явилася ще більша централізація. Нам треба негайно зупинити цей хибний шлях і повернутися до справжньої децентралізації»*, — наголосила вона¹³. Співзвучною з позицією «Батьківщини» була позиція Асоціації малих міст, яка заявила, що внаслідок реформи Україна отримала централізацію влади, адже села, селища та міста районного значення втратять свої повноваження, якщо не об'єднаються до 1 січня 2016 року¹⁴.

Учасники фокус-груп, що їх проводили експерти УНЦПД у різних регіонах України наприкінці травня — на початку червня 2015 року в рамках проекту «Демократичний транзит в Україні після Євромайдану: виклики і рішення», зазначали, що децентралізація влади є важливою реформою, але разом з тим наголошували, що в процес об'єднання громад закладено очевидний конфлікт: з одного боку, об'єднання називається добровільним, а з іншого — громади, щоб отримати фінансування з державного бюджету, мають об'єднуватися лише за перспективним планом, розробленим обласною державною адміністрацією. Багато учасників також вбачали у реформі державного управління під час воєнного конфлікту загрозу для територіальної цілісності України.

Багато критики на адресу децентралізації висловлювали представники партії «Свобода». Маючи досить серйозний вплив в обласних радах на Галичині, її депутати відмовлялися голосувати за перспективні плани, затягуючи їх прийняття. У Львівській області такий план було ухвалено лише з третьої спроби, а в Івано-Франківській — з четвертої. В Тернопільській області на момент початку виборчого процесу з проведення місцевих виборів такого плану ще не було. Така сама ситуація, але з інших причин, склалася на Закарпатті. Там противником децентралізації виступив колишній голова Закарпатської обласної державної адміністрації і народний депутат Віктор Балога, який, на думку багатьох спостерігачів, має дуже сильний вплив в області та обласній раді. Голова фракції «Єдиного центру» в обласній раді Закарпаття і брат Віктора Балого — Андрій — наголошував, що процес об'єднання громад повинен проходити без примусу і на основі взаємної згоди. Він заявив, що процес зміни адміністративно-територіального устрою повинен був початися з прийняття Верховною Радою нової Конституції та всіх необхідних законів, які дадуть можливість відкрито провести децентралізацію, об'єднати громади, ліквідувати інститути районних та обласних державних адміністрацій.

¹² [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/interview/2015/05/28/7034268/>.

¹³ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://bat.ck.ua/batkivschyna-vnosyt-9-zakonoproektiv-dlya-realnoji-detsentralizatsiji-yuliya-tymoshenko/>.

¹⁴ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ukrainka.org/government/detsentralizatsiya-chi-tsentralizatsiya.html>.

1.4. Децентралізація та Мінський процес

Ще **влітку 2014 року**, вносячи до Парламенту проект змін до Конституції, Президент Порошенко заявив, що децентралізація є щепленням від федералізації, якої від України вимагав президент РФ Володимир Путін. Саме ці зміни Порошенко назвав найважливішою частиною його мирного плану, який буде втілено після завершення АТО. Разом з тим, бачення майбутнього окупованих територій, яким шляхом та в які строки їх буде інтегровано до України, досі лишаються суперечливим питанням як на міжнародних переговорах, так і всередині країни, що негативно відбивається на процесі внесення змін до Конституції.

Децентралізацію було вперше згадано на міжнародному рівні у третьому пункті протоколу, підписаного тристоронньою контактною групою в Мінську **5 вересня 2014 року**. В ньому йшлося: «Здійснити децентралізацію влади, в тому числі шляхом ухвалення Закону України «Про тимчасовий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» (Закон про особливий статус)¹⁵. Також у протоколі згадувалося недопущення покарання учасників подій, що сталися в окремих районах Донецької та Луганської областей України.

Закон, який регулює особливості місцевого самоврядування на цих територіях, так само як і закон про амністію, було прийнято вже **16 вересня 2014 року** під тиском Порошенка. Голосування відбувалося з порушенням регламенту в закритий спосіб. Обидва ці закони з самого початку не було прийнято ані українським суспільством, ані українським політикумом. Зрештою, **17 березня 2015 року** Верховна Рада внесла зміни до закону про особливості самоврядування, згідно з якими він може вступити в дію лише після відновлення контролю української сторони за власним кордоном, виведення ворожої техніки та військ, проведення виборів на території окремих районів за українським законодавством згідно зі стандартами ОБСЄ. А закон про амністію так і не набув чинності: його не було підписано спікером та не було передано Президентові.

Разом з тим, позиція міжнародної спільноти залишилася незмінною: обидві сторони конфлікту мають виконувати домовленості. Багатьма в Україні така позиція сприймається як примушування України виконувати домовленості в односторонньому порядку.

1.5. Внесення змін до Конституції України

3 березня 2015 року було розпочато другу спробу внесення змін до Конституції. Указом № 119/2015 Президент України утворив Конституційну Комісію, чийм завданням було розробити текст відповідних змін. Комісія стала дорадчим органом при Президентові, її очолив Голова Верховної Ради Володимир Гройсман. Комісією було утворено три робочі групи, які працюють за пріоритетними напрямками реформування — децентралізації, удосконалення конституційних засад правосуддя та конституційного регулювання прав, свобод і обов'язків людини та громадянина. За словами Володимира Гройсмана, саме децентралізація є пріоритетним напрямом роботи комісії, адже зміни в цій частині мали бути ухвалені до

¹⁵ Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/26570262.html>.

місцевих виборів у жовтні. Базою для змін у цій сфері мав стати проект змін до Конституції, який Президент подавав до Парламенту ще влітку 2014 року і який отримав позитивний відгук від Венеціанської комісії.

2 липня 2015 року Президент України знову вніс до Верховної Ради проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)»¹⁶. Представляючи законопроект напередодні, Порошенко заявив: *«Належна повага до місцевих специфіки та традицій, які не суперечать загальнонаціональним інтересам та законам, які не суперечать базовому документу — Конституції України, зробить нашу країну сильнішою та міцнішою, стане надійним щепленням проти бацили федералізації»*¹⁷.

Довіру до конституційних змін було значно підірвано тим, що, за словами керівника Центру політико-правових реформ Ігоря Коліушка, *«законопроект готувався здебільшого в закритому режимі. До того ж в останню ніч перед голосуванням текст було істотно змінено в Адміністрації Президента»*¹⁸. Початковий текст згодом було вилучено з Парламенту, доопрацьований варіант було внесено 15 липня, а вже **16 липня 2015 року** Верховна Рада підтримала включення його до порядку денного сесії та відправила його на розгляд до Конституційного Суду. **31 липня** Конституційний Суд України визнав, що проект змін до Конституції щодо децентралізації відповідає вимогам статей 157, 158 Конституції України.

Під час голосування за направлення законопроекту до Конституційного Суду жодного відкритого обговорення конституційних змін у сесійній залі Ради не відбувалося. Прозвучали лише виступи голів парламентських фракцій, Президента Петра Порошенка та Прем'єра Арсенія Яценюка. Голосування стало результатом закритої наради голів фракцій, яке розпочалося одразу після відкриття засідання і тривало три години. І хоча 288 народних обранців підтримали зміни до Конституції, серед них не було голосів двох коаліційних фракцій — Радикальної партії та «Самопоміч». «За» проголосували представники Опозиційного блоку та групи «Відродження», яка також асоціюється з попередньою владою. Ганну Гопку (фракція «Самопоміч») було виключено з фракції за підтримку законопроекту.

Пункт 18 Перехідних положень, який було додано в доопрацьований варіант змін до Конституції, викликав найбільше суперечок. Його було сформульовано так: *«Особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом»*. Одним з найбільш гучних та активних противників цього пункту стала Віце-спікер Парламенту та депутат від партії «Самопоміч» Оксана Сироїд. Вона стверджувала, що зміни вносяться під тиском міжнародного співтовариства з метою надання особливого статусу «ЛНР» та «ДНР». На її думку, будь-який особливий статус для Донбасу в Конституції легітимізує російські війська та найманців на території України. Голова фракції Радикальної партії Олег Ляшко назвав зміни до Конституції антипатриотичними та вигідними Москві.

¹⁶ Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 01.07.2015 р. № 2217а. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

¹⁷ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/prezident-predstaviv-zmini-do-konstituciyi-decentralizaciya-35579>.

¹⁸ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/columns/2015/08/6/7076911/>.

Що ж до власне децентралізації, то конституційними змінами запроваджується новий територіально-адміністративний устрій України, базовим рівнем якого є самоврядна спроможна громада. Районні та обласні ради та їхні виконавчі органи представляють та втілюють спільні інтереси громад, розташованих на їхній території. Також для розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів запроваджується принцип субсидіарності, який означає, що рішення в державі приймаються на рівні, якнайближчому до громадянина.

Змінами також скасовуються обласні державні адміністрації, а на їхнє місце запроваджується посада префекта, який здійснює виконавчу владу на рівні областей, районів та міст Києва і Севастополя. Префекта призначає на посаду та звільняє з посади Президент України за поданням Кабінету Міністрів України. Він є відповідальним перед Президентом України, підзвітним та підконтрольним Кабінетові Міністрів України.

Серед основних повноважень префекта — і нагляд за дотриманням закону та Конституції органами місцевого самоврядування; координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та нагляд за додержанням ними Конституції і законів України; забезпечення виконання державних програм. І хоча Конституція чітко розрізняє, в якій частині повноважень префект відповідає перед Прем'єром, а в якій частині повноважень — перед Президентом, проте, на думку деяких експертів, ризики конфліктів залишаються.

Найбільше суперечок викликають норми, які встановлюють контроль центральної влади за органами місцевого самоврядування. Так, відповідно до запропонованої редакції статті 144, «у разі ухвалення головою громади, радою громади, районною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України, створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, Президент України зупиняє дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого». У разі визнання Конституційним Судом відповідного акта таким, що не відповідає Конституції, Верховна Рада України за поданням Президента України достроково припиняє повноваження голови громади або відповідної ради та призначає позачергові вибори. Також Перехідними положеннями Президентом надаються такі самі повноваження щодо тих рад, чії громади не пройшли процесу об'єднання.

Через надання таких повноважень Президентом деякі критики звинувачують його навіть у намаганні узурпувати владу. До таких належить народний депутат Віктор Балога. А партія «Свобода» у своїй заяві наголосила, що конституційні зміни *«не надають громадам додаткові повноваження, а навпаки, посилюють вплив президентсько-урядової вертикалі на місцеве самоврядування»*, та висловила побоювання, що такі повноваження нададуть префекту *«необмежені можливості перешкоджати діяльності громад без жодної відповідальності і підзвітності перед членами громади»*¹⁹.

Перехідні положення також передбачають, що термін повноважень органів місцевого самоврядування становить чотири роки. Органи місцевого самоврядування, обрані на чергових виборах 25 жовтня 2015 року та на позачергових виборах піс-

¹⁹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://svoboda.org.ua/news/events/00014366/>.

ля цієї дати, виконують свої обов'язки до наступних чергових виборів, які мають відбутися у жовтні 2017 року.

Напередодні голосування в першому читанні партія «Самопоміч» оприлюднила свою позицію, в якій окреслила сім загроз від конституційних змін, внесених Президентом. Ці зауваження переважно відображають критику, яка звучала на адресу президентських змін. На думку партії, ці зміни запропоновані не народом України, а нав'язані ззовні; їх було схвалено тими ж суддями Конституційного Суду, що благословляли узурпацію влади Януковичем; вони не збільшують повноважень громад; надають «особливий статус» окупованому Донбасові та підривають суверенітет; відкривають шлях для легалізації бойовиків і приведення терористів до влади; вносяться в час збройної агресії Росії проти України попри заборону внесення змін під час воєнного стану; на думку партії, внесення змін в Конституцію не врятує від агресії Росії, а дозволить їй завоювати нас зсередини²⁰.

31 серпня 2015 року 265 голосами Верховна Рада підтримала пропоновані Президентом зміни до Конституції щодо децентралізації. Три фракції коаліції — Радикальна партія Олега Ляшка, «Самопоміч» та «Батьківщина» — не підтримали цього законопроекту. Радикальна партія наступного дня оголосила про свій вихід з коаліції. За словами Олега Ляшка, в Раді було фактично сформовано нову коаліцію за участю Партії регіонів. Фракція «Самопоміч» заявила, що в коаліції залишається. Разом з тим, з фракції було виключено ще чотирьох депутатів, які проголосували за законопроект.

1.6. Децентралізація та місцеві вибори

На момент початку виборчого процесу склалася така ситуація, що через заповнізованість деяких обласних рад вони відмовилися призначати вибори в об'єднаних громадах. Також нерегульованою залишалася ситуація в Донецькій та Луганській областях, де нема повноцінних обласних рад, а їхні функції виконують військово-цивільні адміністрації, які не мають права утворювати нові громади та призначати там перші вибори. Голови ОВЦА Павло Жебрівський та Георгій Тука спочатку прийняли такі рішення, але згодом скасували їх. А голови 35 потенційних центрів об'єднаних територіальних громад та Директор офісу реформ у Тернопільській області В. Литвинчук 18 серпня надіслали на адресу Верховної Ради звернення, в якому заявили про саботування процесу децентралізації з боку депутатів обласної ради та просили Верховну Раду внести законодавчі зміни у процедуру об'єднання громад.

Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо організації проведення перших виборів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»²¹ було прийнято Верховною Радою **4 вересня 2015 року** та підписано Президентом у той самий день. Законом було змінено порядок утворення об'єднаних територіальних громад: Кабінетові Міністрів було надано повноваження приймати рішення щодо утворення об'єднаних територіальних громад. Таке рішення було прийнято, щоб

²⁰ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.facebook.com/samopomich.ua/posts/847574971998801?fref=nf>.

²¹ Закон України від 4 вересня 2015 року № 676-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо організації проведення перших виборів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/676-19/paran14#n14>.

уникнути ієрархії органів місцевого самоврядування, а також позбавити органи самоврядування, такі як Закарпатська обласна рада, Тернопільська обласна рада, котрі проявили свою заполітизованість у процесі, можливості блокувати утворення об'єднаних громад. Законом також було створено 105 об'єднаних територіальних громад у різних областях України. Повноваження щодо призначення перших виборів в об'єднаних громадах було передано від обласних рад до Центральної виборчої комісії.

Напередодні голосування за законопроект про перші вибори у новостворених громадах фракції «Самопоміч» та «Батьківщина» висловлювали застереження щодо розгляду законопроекту у зв'язку з тим, що ним передбачалось надання Кабінетові Міністрів права затвердження рішення про утворення нових громад. Лідер Радикальної партії Олег Ляшко жорстко розкритикував той факт, що, згідно з документом, повноваження, які належали обласним радам, надаються обласним державним адміністраціям та Центральній виборчій комісії. У зв'язку з цим фракція Радикальної партії в повному складі відмовилася голосувати за законопроект.

За повідомленням прес-служби ЦВК, загальна кількість об'єднаних громад, у яких було заплановано провести 25 жовтня 2015 року перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних і міських голів, становить 159²². Своїм рішенням від **28 серпня** ЦВК офіційно оголосила, що з **5 вересня** починається виборчий процес у 74 громадах. Після внесення згаданих змін до законодавства ЦВК на своєму засіданні **7 вересня** призначила перші вибори рад та голів ще у 85 громадах і постановила, що не може розглядати питання призначення перших виборів в об'єднаних громадах до закінчення виборчого процесу чергових місцевих виборів 25 жовтня 2015 року.

Після свого обрання ради об'єднаних громад призначають вибори старост населених пунктів, які входять до складу громади.

Незважаючи на те, що подальше реформування ще більше відхилилося від початкового графіка через напруження навколо голосування за конституційні зміни, робота з реформування державного управління триває. За словами Геннадія Зубка, його міністерство готує необхідні законодавчі ініціативи. Пропозиції стосуватимуться децентралізації у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, надання адміністративних послуг, а також спрощення ведення малого та середнього бізнесу. Також після протистояння під Верховною Радою, яке багато хто вважає наслідком недостатньої комунікації Президента та Уряду з Парламентом та суспільством, було вирішено приділити більше уваги роз'ясненню суспільству переваг децентралізації.

²² [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.cvk.gov.ua/news/news_07092015_3.htm.

ВИСНОВКИ, РЕКОМЕНДАЦІЇ

Потреба в децентралізації державного управління та державних фінансів назріла в Україні вже давно. Той факт, що держава нарешті вирішила комплексно підійти до такого реформування, є, безперечно, позитивним. Умови, за яких відбувається реформа, є далеко не сприятливими. На додаток до звичного для будь-якої реформи спротиву тих, чий інтерес вона зачіпає, в Україні існує дуже велика недовіра громадян до влади. Також ситуація ускладнена воєнним конфліктом, який виник через намагання сусідньої держави контролювати процеси всередині України, в тому числі мати вплив на її державний устрій.

З огляду на нестабільність, яка існує через загрозу відновлення воєнних дій на Сході України, досить важко прогнозувати, яким чином розвиватиметься ситуація. Рішення Президента тимчасово призупинити процес внесення змін до Конституції з одночасним посиленням роз'яснювальної роботи видається оптимальним на цьому етапі. Не менш важливим є продовження розробки законодавчих актів, які децентралізують не лише державне управління та фінанси, а й такі життєво важливі сфери, як освіта і медицина, тощо. На шляху реформи досі є велика кількість викликів, спричинених частково слабкістю української держави, частково — зовнішніми чинниками, але доведення реформи до завершення є необхідним для подальшого розвитку.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

- ✓ Роз'яснюючи новації децентралізації, приділяти більше уваги порівнянню того, що було до реформи, з тим, що буде після її впровадження. Мешканці великих міст не надто поінформовані про те, які саме проблеми існують на місцях і як саме Уряд намагається їх розв'язати за допомогою децентралізації. Разом з тим, саме ці мешканці належать до активної частини населення та багато в чому визначають громадську думку.
- ✓ Вже зараз аналізувати проблеми, які можуть виникнути після запровадження нових процедур; співпрацювати з місцевими НУО та донорами, щоб ті запланували видатки на моніторинг діяльності нової місцевої влади.
- ✓ Приділяти більше уваги підготовці кадрів місцевого самоврядування, створити умови, за яких посади в органах місцевого самоврядування стануть конкурентними та приваблюватимуть кваліфікованих працівників.
- ✓ Бути максимально прозорими та зрозумілими для суспільства під час внесення конституційних змін на друге читання. Для цього розробити та подати принаймні на перше читання законопроекти, які деталізують роль та повноваження префектів, а також інші законопроекти, які розподіляють повноваження між різними рівнями влади.
- ✓ Вести широку роз'яснювальну роботу не лише щодо децентралізації, а й щодо Мінського процесу зокрема та процесу мирного врегулювання конфліктів загалом. Залучати до цієї роботи НУО та донорів.
- ✓ Налагодити комунікацію з Верховною Радою України; залучити депутатів до розробки законодавства, яке Україна зобов'язалася приймати в рамках Мінського процесу, та до вироблення позиції на переговорах.

2. ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ ТА ОСОБЛИВОСТЕЙ САМОВРЯДУВАННЯ ОКРЕМИХ РАЙОНІВ ДОНЕЦЬКОЇ ТА ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТЕЙ

У розділі проаналізовано процес підготовки та внесення змін до Конституції стосовно тимчасово неконтрольованих територій, виклики та загрози цього процесу.

Окрім питань відходу від централізованої системи управління, проведення децентралізації та правових реформ, одне з чільних місць в українському конституційному процесі посідають питання, пов'язані з урегулюванням ситуації на Донбасі, питання окупованого та анексованого Росією Криму.

2.1. «Федералізація» та «проект Новоросії»

Питання конституційної реформи в Україні, зокрема зміни в конституційному устрої України в напрямі «федералізації», фактично стали однією з вимог з боку РФ, зовнішнім чинником її політики по відношенню до України. Так, керівництво РФ ще в **лютому 2014 року**, після втечі Януковича, наполягало на проведенні конституційної реформи ще до президентських виборів²³, сенс якої мав би полягати у визначенні позаблоковості та варіантах федералізації країни «без її розпаду». Міністр іноземних справ РФ С. Лавров вказував, що Москва наполягатиме на федералізації і ця ідея «дійде» до офіційного Києва через західні столиці». Відповідна ідея подавалася російськими спікерами як «бажання» південних та східних регіонів України. Фактично тему конституційної реформи та «федералізації» Росія фактично використала як один з провідних чинників тиску на Україну вже після незаконної окупації та анексії Криму в березні 2014 року та інспірування війни на Донбасі.

Зокрема, політичне керівництво РФ, яке зіграло роль стимулу у війні на Донбасі, вдалося до окупації та анексії Криму, підтримувало проект «Новоросії» для низки областей України і наполягало на сценаріях «федералізації» України. Вперше Путін заявив про квазісценарії «Новоросії» для України ще **17 квітня 2014 року**, вже після анексії Криму, під час спілкування з росіянами. Під «Новоросією» кремлівські стратеги мали на увазі Харків, Луганськ, Донецьк, Херсон, Миколаїв, Одесу²⁴. У всіх цих областях під час так званої «руської весни» розхитувалася

²³ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.mid.ru/web/guest/maps/ua/-/asset_publisher/ktn0ZLTvbbS3/content/id/73254.

²⁴ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.bbc.com/ukrainian/ukraine_in_russian/2014/11/141110_ru_s_putin_on_history_ukraine.

ситуація, а РФ стала головним каталізатором агресії на Донбасі. З самого початку цієї гібридної спецоперації керівництво РФ прагнуло «федералізації» України і говорило виключно про «громадянський конфлікт» в Україні.

У листопаді 2014 року, після Мінських перемовин, російський президент Володимир Путін широко озвучував ідеї «федералізації» для України. За його словами, висловлювання не про «федералізацію», а про «децентралізацію» є грою слів. *«Це ж все гра словами. Треба зрозуміти, що вкладається в ці поняття: децентралізація, федералізація, регіоналізація. Можна напридумувати ще десяток слів. Потрібно, щоб люди, які проживають на територіях, зрозуміли, що вони на щось мають права, що вони щось можуть вирішувати самостійно у своєму житті»,* — сказав він.

У той же час, нав'язувані ззовні тези «федералізації» не знаходили суспільної підтримки всередині України. Приміром, згідно з результатами дослідження Соціологічної групи «Рейтинг», проведеного в березні 2014 року, найоптимальнішим типом державного устрою для України більшість опитаних респондентів (61%) бачить унітарну державу, чверть (24%) — федеративну державу²⁵.

Російська сторона також наполягала на конституційних змінах у напрямку закріплення позаблокового статусу України та надання російській мові офіційного статусу. Подібні зовнішні вимоги також доволі неоднозначно сприймалися в суспільстві: так, за даними соціологічних досліджень Київського міжнародного інституту соціології, у 2016 році на гіпотетичному референдумі більшість опитаних (48%) проголосувала б «проти» надання російській мові статусу другої державної мови в Україні, третина опитаних (33%) проголосувала б «за», 9% — не брали б участі у голосуванні, а 10% — не відповіли на це запитання²⁶.

Протягом 2015 року російський естеблшмент істотно знизив риторичку стосовно проекту «Новоросії», який сьогодні можна назвати «замороженим»: наприклад, колишній народний депутат України Олег Царьов, який став головою фейкового «парламенту» «Новоросії», у **травні 2015 року** заявив, що діяльність цього «органу» зараз заморожено, пояснюючи це не стільки браком ресурсів та підтримки, скільки невідповідністю Мінському процесу, хоча російські оглядачі зазначали, що подібна ситуація — це тільки тимчасовий крок.

Так чи інакше, але з боку РФ дещо знижується навантаження на терміни «федералізації», проте актуальними залишаються «вимоги» щодо конституційної реформи, положення якої було б узгоджено із самопроголошеним «керівництвом» окремих районів Донецької та Луганської областей. Ці тези по суті стійко зберігаються в російському внутрішньому та міжнародному політичному дискурсі протягом 2015–2016 років.

²⁵ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://espresso.tv/article/2014/03/14/sociolohiya_kilkist_prykhylnykyv_unitarnoyi_derzhavy_zbilshylasya_z_50_do_61_infografika.

²⁶ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=517&page=1>.

2.2. Внесення змін до Конституції України в контексті питання реалізації Комплексу заходів з виконання Мінських домовленостей: PRO et CONTRA

Попередні Мінські домовленості, ухвалені **5 вересня 2014 року** в рамках перемовин «нормандської четвірки», не містили пунктів стосовно прямих зобов'язань конституційних змін в Україні: так, у третьому пункті протоколу, підписаного цього дня тристоронньою контактною групою в Мінську, йшлося про здійснення децентралізації влади, в тому числі шляхом ухвалення Закону України «Про тимчасовий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» (Закону про особливий статус). Також у протоколі згадувалося про недопущення покарання учасників подій, що сталися в окремих районах Донецької та Луганської областей України.

Питання децентралізації згадувалося в контексті ухвалення Закону України «Про тимчасовий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей». Так само Мінські домовленості не містили посилання на самопроголошені «ДНР» та «ЛНР», хоча політичне керівництво РФ і самопроголошені «лідери» самопроголошених «республік» перманентно виступають з вимогами визнати ці «утворення».

Після початку війни на Донбасі та незаконної окупації та анексії Росією Криму питання конституційних змін стало одним із пунктів Комплексу заходів з виконання Мінських домовленостей, узгодженого **12 лютого 2015 року** під час переговорів «нормандської четвірки» в Мінську. А отже, потреба внесення змін до Конституції України практично визначалася не консенсусним баченням суспільства та його представників у Верховній Раді, а зумовлювалася зовнішніми чинниками в рамках розв'язання конфлікту на Донбасі. Зокрема, пунктом 11 планувалося проведення конституційної реформи до кінця 2015 року, ключовим елементом якої була б децентралізація з урахуванням особливостей самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей, узгоджена з представниками цих областей; ухвалення постійного законодавства про особливий статус Донецької та Луганської областей до завершення 2015 року. Виконання Мінських домовленостей також пов'язано з застосуванням санкцій по відношенню до РФ з боку США та країн ЄС. Ще влітку 2014 року США і Європейський Союз вдалися до запровадження економічних санкцій проти Російської Федерації після окупації нею Автономної Республіки Крим та відкритої підтримки проросійських терористичних організацій на Донбасі. З часом режим санкцій посилювався: обмеження запроваджено не тільки щодо фізичних осіб, але й господарської діяльності російських державних корпорацій і банків, а також посадових осіб з вищого військово-політичного керівництва РФ. Зняття деяких санкцій з РФ також пов'язано з виконанням Росією Мінських домовленостей.

Домовленості в рамках «Мінська-2» також передбачали пункти про припинення вогню на Донбасі, відведення важких озброєнь, відновлення повного контролю за кордоном з боку України, яке має початись «в перший день після місцевих виборів і завершитись після загального політичного урегулювання» (вибори і конституційна реформа), але до кінця 2015 року. Укладенню Комплексу заходів передувала ескалація бойових дій: **10 лютого**, напередодні переговорів, бойовики обстрі-

ляли мирне місто Краматорськ, унаслідок чого загинули 15 осіб, а 63 — отримали поранення.

Після ухвалення Комплексу заходів — документа, який не містив чітких показників щодо черговості виконання задекларованих заходів і точних критеріїв оцінки їх виконання, — тема конституційної реформи в частині децентралізації та врахування особливостей самоврядування окремих районів Луганської та Донецької областей стала одним з ключових чинників у реалізації конституційної реформи.

Загалом Мінські домовленості не є міжнародним правовим актом, а тому, за трактуванням української сторони, «по-перше, допускають вільне тлумачення їх буквви і духу зацікавленими сторонами, а по-друге, їх виконання детерміноване лише доброю волею учасників переговорного процесу та можливими негативними наслідками від зриву мирного процесу»²⁷. Відповідно до цих інтерпретацій, Мінські домовленості являють собою «певний горизонт компромісу», на які погодилися сторони. У свою чергу, українська сторона вказує, що ключовою передумовою будь-яких політико-правових рішень у рамках реалізації Мінських домовленостей має бути беззаперечна та стійка безпекова складова — повне та довготермінове припинення вогню, відведення важкої техніки, демілітаризація регіону.

Без виконання заходів щодо безпеки, визначених Мінськими домовленостями, говорити про реалізацію Україною політико-правових питань у рамках цих домовленостей фактично неможливо, тому що безпекова складова, демілітаризація регіону — одна з ключових передумов до політичного врегулювання конфлікту.

По-перше, ухвалення рішень про вибори або конституційні зміни в умовах відсутності припинення вогню може збурити ситуацію в українському суспільстві, політикумі та дестабілізувати країну загалом, що було продемонстровано під час ухвалення конституційних змін у першому читанні.

По-друге, конституційні зміни мають відбуватися в контексті проведення широкого інклюзивного діалогу з суспільством, щоб такі зміни були ефективними.

По-третє, небезпечним є створення прецеденту, коли рішення щодо конституційних змін ухвалюється в Парламенті без інклюзивного діалогу з суспільством під тиском зовнішніх чинників.

Якщо питання децентралізації для України в контексті конституційної реформи є актуальним для подальшого розвитку суспільства, питання особливостей самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей вже було визначено законом України відповідно до Мінських домовленостей і досить контроверсійно сприймається суспільством та політикумом. Наприклад, у **вересні 2015 року** на запитання: «Чи підтримуєте Ви внесення такого положення до Конституції: «Особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей визначаються окремим законом?» — ствердну відповідь надали 24,2% респондентів, тоді як 44,4% не підтримували внесення такого положення до Конституції (31,4% не визначилися). Найменше підтримують внесення цього положення до Конституції мешканці Центрального регіону (підтримують — 13,5%, не підтримують — 57,8%) та Західного регіону (відповідно 21,7% і 54,9%). У Східному регіоні підтримують це положення 29,6%, не підтримують — 37,2%.

²⁷ Донбас і Крим: ціна повернення : монографія / за заг. ред. В. П. Горбуліна, О. С. Власюка, Е. М. Лібанової, О. М. Ляшенко. — К. : НІСД, 2015. — 474 с.

У Південному регіоні частки тих, хто підтримує, і тих, хто не підтримує це положення, є приблизно однаковими — відповідно 30,7% і 27,4%. Лише на Донбасі його підтримує відносна більшість опитаних — відповідно 39,7% і 21,8%²⁸. 41,5% опитаних вважають, що поправки до Конституції мають прийматися Президентом і Парламентом, але після широкого громадського обговорення; 37,2% — на всенародному референдумі, і лише 3,6% — що вони мають прийматися Президентом і Парламентом без залучення громадськості.

2.3. Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей»

Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» було ухвалено **16 вересня 2014 року** в закритому режимі. Відповідний проект рішення отримав підтримку 277 депутатів. Пізніше, **17 березня 2015 року**, до Закону було внесено зміни щодо умови початку його реалізації: статті Закону починають діяти з дня набуття повноважень органами місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей, обраними на позачергових виборах, проведених відповідно до Конституції та законів України з додержанням засад загальних, рівних, вільних і прозорих виборів, а також публічності та відкритості виборчого процесу як основних принципів виборчого права, встановлених Конституцією України та міжнародними договорами України, що закріплюють загальновизнані міжнародні стандарти забезпечення прав людини і є частиною національного законодавства України, у тому числі з обов'язковим дотриманням стандартів ОБСЄ щодо проведення демократичних виборів.

Закон надавав тимчасові, але досить широкі повноваження органам самоврядування в економічній сфері, діяльності правоохоронних структур, у соціальній та безпековій сферах. Наприклад, в окремих районах Донецької та Луганської областей рішенням міських, селищних, сільських рад мають створюватися загони народної міліції, на які покладаються завдання з охорони громадського порядку в населених пунктах цих районів. Координація діяльності загонів народної міліції з охорони громадського порядку в населених пунктах здійснюється відповідним сільським, селищним, міським головою.

В окремих районах Донецької та Луганської областей законами України запроваджується особливий порядок призначення керівників органів прокуратури і суддів, який передбачає участь органів місцевого самоврядування у вирішенні цих питань. Самі положення цього Закону під час їхньої можливої реалізації не враховували принципів поділу влади, принципів незалежності судової влади, прокуратури.

Законом декларувалося гарантування відповідно до Закону України «Про засади державної мовної політики» право мовного самовизначення кожного мешканця цих районів щодо мови, яку вважає рідною, вибору мови спілкування, вільного

²⁸ Результати соціологічного дослідження «Оцінка громадянами ситуації в Україні, стану проведення реформ та ставлення до поправок до Конституції України» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/ukr/news.php?news_id=668.

користування російською та будь-якою іншою мовою в суспільному та приватному житті, вивчення і підтримки російської та будь-якої іншої мови, їх вільний розвиток та рівноправність. Варто зауважити, що в окремих районах Донецької та Луганської областей 16 і 17 серпня 2012 року вже було прийнято рішення інформувати мешканців цих районів про те, що відповідно до статті 7 Закону України «Про засади державної мовної політики» саме російська мова в Донецькій області є регіональною мовою, на яку поширюються передбачені законом заходи щодо її розвитку, використання і захисту.

Обурення в українському суспільстві викликали питання «недопущення кримінального переслідування, притягнення до кримінальної, адміністративної відповідальності та покарання осіб — учасників подій на території Донецької, Луганської областей», тобто «повної амністії» без урахування можливих злочинів, скоєних під час бойових дій.

Закон не містить жодної вказівки на те, що тимчасово неконтрольовані території Донецької та Луганської областей визнаються окупованими²⁹.

Реалізація цього Закону без проведення виборів та вирішення питань безпеки не є можливою. Проте окремі пункти Закону в разі гіпотетичного вирішення цих питань можуть створити низку проблем та викликів, зокрема стосовно «амністії» діяльності силових структур, судової влади в регіоні.

Головною передумовою для української сторони у справі реалізації цього Закону в контексті Мінських домовленостей були питання безпеки, демілітаризації регіону, розмінування, звільнення заручників, тобто низка умов, коли в окремих районах Донецької та Луганської областей взагалі можна було б провести вибори відповідно до українського законодавства та стандартів ОБСЄ.

Можливості реалізації пункту 4 Мінських домовленостей стосовно перспектив виборів полягали в пропозиціях української сторони стосовно безпекової складової:

- ✓ ухвалення спеціального законодавства України про вибори в окремих районах Луганської та Донецької областей відповідно до Конституції України та законів України, а також відповідно до критеріїв ОБСЄ;
- ✓ забезпечення участі у виборах внутрішньо переміщених осіб; забезпечення участі внутрішньо переміщених осіб як кандидатів на виборах;
- ✓ присутність загальноукраїнських ЗМІ, забезпечення рівних можливостей доступу всіх кандидатів до засобів масової інформації, що передбачає відновлення українського теле- і радіомовлення, поширення українських друкованих засобів масової інформації на всій території Донецької та Луганської областей;
- ✓ налагодження контролю за українським кордоном, демілітаризація регіону як попередня умова, невтручання військових формувань у хід організації та проведення виборів, налагодження моніторингу безпеки виборів з боку ООН і ОБСЄ, моніторингу відповідності виборчого процесу виборчим критеріям ОБСЄ.

Проте ці узагальнені вимоги досі залишаються без відповіді. Відсутність стійкого та відчутного прогресу припинення насильства на лінії зіткнення не надає політикам вагомих підстав для впровадження змін щодо ухвалення конституційних рішень.

²⁹ Донбас і Крим: ціна повернення : монографія / за заг. ред. В. П. Горбуліна, О. С. Власюка, Е. М. Лібанової, О. М. Ляшенко. — К. : НІСД, 2015. — 474 с.

2.4. Шлях конституційних змін у контексті «особливостей місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей»

Особливо конфліктним питанням є реалізація Мінських домовленостей стосовно внесення змін до Конституції України з «урахуванням особливого статусу Донбасу», як весь час наполягає російська сторона, намагаючись також трактувати воєнні дії на Донбасі як «внутрішній конфлікт» в Україні. Міністр закордонних справ Росії Сергій Лавров закликає покласти край невизнанню Києвом самопроголошених Донецької та Луганської «народних республік» як легітимних партнерів у переговорах³⁰. У внесеному **1 липня 2015 року** Президентом України варіанті конституційних змін норма про те, що «особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей визначаються окремим законом», містилася в Перехідних положеннях Закону України «Про внесення змін до Конституції України». Але 15 липня з'явилася нова редакція, в якій ця норма вже закріплювалася в розділі XV — «Перехідні положення» — самої Конституції України. У розділі II «Прикінцеві та перехідні положення» цього Закону передбачено, що особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей визначаються окремим законом. Саме таке розташування пункту про особливості самоврядування в невідконтрольних Україні районах Донецької та Луганської областей і викликало основні суперечки в Парламенті.

16 липня 2015 року Верховна Рада України 288 голосами народних депутатів направила до Конституційного Суду проект змін до Конституції України, що стосуються децентралізації влади, ухваливши Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». Попри критичні зауваження, в законопроекті було враховано умову Мінських домовленостей щодо визначення особливостей Донецької та Луганської областей. Зокрема, в розділі «Прикінцеві та перехідні положення» встановлювалося, що особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей визначаються окремим законом. Ця норма завжди суперечливо сприймалася депутатами як така, що означає ледь не запуск сценарію «федералізації України» з боку РФ. Незважаючи на наявність відповідного закону, який фактично не діє, адже на неконтрольованій території не відбулися вибори в рамках українського законодавства, не відбулося демілітаризації, відповідні норми завжди викликали суспільне нерозуміння та невдоволення. *«Право змінювати Конституцію — це право українського народу, і українська Конституція ніколи не буде заручником міжнародного тиску, бо це просто приниження українців»*, — вказувала Віце-спікер Верховної Ради Оксана Сироїд **2 липня 2015 року**, говорячи про зовнішній тиск стосовно ухвалення відповідних змін до Конституції України. Саме такий напрям конституційної реформи щодо «особливого статусу Донбасу», про який у тексті конституційних змін не згадувалося, в парламенті часто-густо вважали зовнішнім тиском у рамках Мінського процесу. Така позиція здебільшого не сприймається суспільною свідомістю, особливо на тлі бойових дій, що тривають

³⁰ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.gazeta.ru/politics/news/2016/02/13/p_8246723.shtml.

на Донбасі. Проте ще в **червні 2015 року** ці пропозиції було передано, але їх не було враховано, адже вони закладають потенційні підвалини для поглиблення конфлікту, створення прецеденту, сприяють легалізації самопроголошених «ЛНР» та «ДНР». Проте **16 липня**, представляючи законопроект конституційних змін, Президент заявив, що Україна була, є і буде унітарною державою. І проект змін до Конституції не передбачає особливого статусу Донбасу, а *«лише припускає можливість специфічного порядку здійснення місцевого самоврядування в окремих адміністративно-територіальних одиницях Донецької та Луганської областей, що визначається окремим законом»*, — наголосив Порошенко. Голосування продемонструвало також відсутність 300 голосів у Верховній Раді для можливого результативного голосування за конституційні зміни.

За оцінками деяких депутатів, відповідні зміни відбулися як наслідок візиту до України Державного секретаря США з питань Європи та Євразії Вікторії Нуланд та наполягання на голосуванні за конституційні зміни стосовно «особливостей самоврядування в окремих районах» згідно з Мінськими домовленостями.

Для отримання висновку щодо відповідності положень Закону вимогам статей 157 і 158 Конституції України Верховна Рада України направила його до Конституційного Суду України, який **27 липня 2015 року** у формі письмового слухання розпочав розгляд справи.

31 серпня 2015 року Верховна Рада голосами 265 депутатів погодилася в першому читанні внести зміни в Конституцію щодо децентралізації влади. Голосування відбувалося на тлі жорстких протесних акцій та зіткнень під українським Парламентом. Опоненти ухвалення цих змін наголошували, що буде надано занадто широкі права окупованим районам Донбасу.

Друге читання згодом було відкладено на невизначений термін відповідно до висновку Конституційного Суду, який дозволив вільно трактувати визначення того, що є «наступною сесією», на якій можна ухвалювати рішення про конституційні зміни.

ВИСНОВКИ, РЕКОМЕНДАЦІЇ

Проведення конституційної реформи в частині децентралізації та визначення особливостей самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей має передбачати широкий діалог з українським суспільством, народними депутатами, які ухвалюють конституційні зміни. Такі зміни не можуть бути інспіровані ззовні та бути поза межами внутрішнього дискурсу, а лише міжнародних документів та домовленостей.

Питання реалізації закону стосовно окремих районів Донецької та Луганської областей потребує стійкого миру, демілітаризації, налагодження контролю за кордоном. Цей закон можна розглядати як реалізацію стратегії реінтеграції регіону (політичної, економічної, соціальної), яка неможлива, доки ці території залишаються тимчасово окупованими, як визначено в Постанові Верховної Ради України від 17 березня 2015 року «Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями»³¹ до моменту виведення усіх незаконних збройних формувань, російських окупаційних військ, їхньої військової техніки, а також бойовиків та найманців з території України та відновлення повного контролю України за державним кордоном України.

Питання ухвалення спеціального законодавства з питань місцевих виборів не знаходить сьогодні розуміння в суспільстві та парламенті. Не сформульовано чітких питань реінтеграції регіону, дискусійними є питання проведення амністії на тимчасово неконтрольованих чи окупованих територіях.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

- ✓ Розпочати відкриті суспільні дискусії стосовно можливих сценаріїв реінтеграції тимчасово неконтрольованих регіонів.
- ✓ Адвокатування в Парламенті Закону про вибори на непідконтрольних територіях та перспектива проведення таких місцевих виборів можуть призвести до загострення ситуації всередині країни, ескалації агресії в умовах відсутності припинення вогню, невиконання безпекових зобов'язань Мінських протоколів.

³¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254-19>.

3. ПИТАННЯ СТАТУСУ КРИМУ В КОНСТИТУЦІЙНІЙ РЕФОРМІ В УМОВАХ НЕЗАКОННОЇ ОКУПАЦІЇ ТА АНЕКСІЇ АР КРИМ З БОКУ РФ

У розділі відображено дискусії щодо визначення в конституційній реформі статусу тимчасово незаконно окупованої та анексованої з боку РФ АР Крим як національно-територіальної автономії кримськотатарського народу.

Попри незаконну окупацію та анексію Росією Криму, тимчасово окупована територія України відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»³² є невід'ємною частиною України, на яку поширюється дія Конституції та законів України. Конвенцією про захист цивільного населення під час війни (Женева, 12 серпня 1949 року³³) встановлено низку правил, яких має дотримуватися Російська Федерація на території АР Крим та м. Севастополя. Зокрема, це стосується статусу окупованих територій, захисту населення, збереження майна тощо. Статтею 2 цієї Конвенції передбачено, що на додаток до положень, які втілюються в мирний час, ця Конвенція застосовується до всіх випадків оголошеної війни чи будь-якого іншого збройного конфлікту, що може виникнути між двома чи більше Високими Договірними Сторонами, навіть якщо одна з них не визнає стану війни. Конвенція також застосовується до всіх випадків часткової або цілкової окупації Високої Договірної Сторони, навіть якщо ця окупація не має жодного збройного спротиву.

Фактично окупацію та анексію було здійснено **1 квітня 2014 року**, коли набув чинності Федеральний конституційний закон РФ № 6-ФКЗ від 21 березня 2014 року «Про прийняття в Російську Федерацію Республіки Крим і створення в складі Російської Федерації нових суб'єктів — Республіки Крим та міста федерального значення Севастополя». Позиція і дії РФ інтерпретуються як акт прямої агресії проти України як суверенної держави. В історії заморожених конфліктів на пострадянському просторі, багато з яких стимулювалися і підтримувалися російським політичним керівництвом, не було прецедентів анексії територій та їх визнання як суб'єктів РФ де-юре. Порушуючи всі можливі норми міжнародного права, Російська Федерація здійснила окупацію частини території суверенної держави³⁴.

Так званий «референдум про статус Криму» було проведено кримською «владою» **16 березня 2014 року** всупереч законодавству, повноваженням місцевих ор-

³² [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.

³³ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_154.

³⁴ Захист та інформування: дефіцит соціальних та політичних прав громадян України в Криму. Фінальний аналітичний звіт / Укр. незалеж. центр політ. дослідж. : За заг. ред. Ю. Тищенко. — К.: Агентство «Україна», 2015.

ганів влади, за відсутності міжнародних спостерігачів. Формулювання питань, винесених на «референдум», не передбачали можливості збереження статусу АР Крим у складі України. Проведення «референдуму» не було визнано міжнародними організаціями, США, країнами ЄС. Ще **20 березня 2014 року** Венеціанська комісія винесла висновок про те, що «референдум» у Криму не відповідає законам і юридичній практиці в Європі. «Референдум» проводився в розпал присутності російських військ у регіоні, на тлі рішення Ради Федерації про дозвіл введення військ на територію України та зосередження військових сил РФ на східних кордонах України.

Росія незаконно окупувала та анексувала Крим всупереч Будапештському меморандуму від 5 грудня 1994 року, де вона є однією з країн-гарантів незалежності, суверенітету і територіальної цілісності України.

Дискусії про статус АР Крим в Україні точилися постійно з середини 90-х років. Частина експертів вважала, що Крим має бути звичайною областю в складі України, інші наполягали на збереженні статусу територіальної автономії; політичне керівництво кримських татар наполягало на закріпленні права на внутрішнє самовизначення і визнання Криму як кримськотатарської національної автономії у складі України.

Загалом українське суспільство протягом 2000-х років ставилося до питання статусу автономії досить індивідуально і не бачило потреби будь-яких змін попри дискусії в самому Криму. Консенсус існував стосовно територіальної належності півострова. Наприклад, у 2008 році в рамках дослідження Київського міжнародного інституту соціології, відповідаючи на запитання: «Якби найближчим часом проводився референдум щодо статусу АР Крим, як би Ви проголосували?», — 54% опитаних відповіли, що «Крим повинен мати статус автономії у складі України» (як зараз), 25% — що «Криму треба дати статус звичайної області України». Лише 4% сказали, що «Крим має бути відокремлений від України і переданий Росії», 3% — що «Крим повинен мати статус російської автономії на території України», 1% — що «Крим повинен мати статус татарської автономії на території України». 13% опитаних не визначилися з відповіддю на це запитання³⁵.

У 2016 році, після окупації та анексії Криму Росією, українці розцінюють втрату Криму дуже негативно: так, 62% опитаних «безумовно не підтримують» приєднання півострова до Росії, 18% — «скоріше не підтримують». «Безумовно» або «скоріше» схвалюють цей перехід тільки 5% респондентів. Решта (10%) не змогли дати відповідь³⁶.

Із початком конституційної реформи на сучасному етапі було розпочато дискусії про майбутній статус Автономної Республіки Крим у Конституції України. Меджліс кримських татар розглядав можливість зміни статусу Кримської автономії з територіальної на національно-територіальну автономію кримських татар як частину політики деокупації Кримського півострова. В самій Конституції України фактично не визначено будь-якого особливого статусу Автономної Республіки Крим: вказується, що вона є невід'ємною складовою частиною України і вирішує питання, віднесені до її відання, в межах повноважень, визначених Конституцією України. Водночас, де-факто Кримська автономія, створена за територіальною ознакою, була автономією росіян та російськомовних в унітарній Україні.

³⁵ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kiis.com.ua/?lang=rus&cat=reports&id=439>.

³⁶ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=609&page=1>.

3.1. Сучасний етап дискусії стосовно визначення статусу Криму в ході конституційної реформи: позиції сторін

1 липня 2015 року, представляючи у Верховній Раді України редакцію конституційних змін, П. Порошенко заявив, що автономію Криму чітко відображено в чинній Конституції: існують дуже широкі повноваження, які збережено стосовно Криму та Севастополя. Тоді ж він заявив про відновлення національно-культурної автономії кримських татар після деокупації Криму. У відповідь на це **6 липня 2015 року** Уповноважений Президента України у справах кримськотатарського народу, колишній голова Меджлісу Мустафа Джемільєв звернувся до глави Української держави Петра Порошенка з проханням закріпити в Конституції право кримськотатарського народу на самовизначення. У листі висловлювалася пропозиція закріпити «на рівні Конституції України право кримськотатарського народу на самовизначення, а автономний статус Криму необхідно надати тільки в зв'язку з реалізацією такого права корінним народом Криму»³⁷. Він також висловився проти надання кримським татарам національно-культурної автономії, оскільки «це не передбачено жодним рішенням Курултая кримськотатарського народу». «У зв'язку з прийняттям Верховною Радою України Заяви про гарантії прав кримськотатарського народу в складі Української держави від 20 березня 2014 року, роботу з визначення на конституційному рівні статусу Криму і кримськотатарського народу необхідно проводити в консультаціях з Меджлісом кримськотатарського народу», — заявлено в листі.

Постанова Верховної Ради України «Про Заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави»³⁸ визначала, що Україна гарантує захист і реалізацію невід'ємного права на самовизначення кримськотатарського народу у складі суверенної і незалежної Української Держави, а Верховна Рада України заявляє про свою підтримку Декларації Організації Об'єднаних Націй про права корінних народів — рамкового документа, який передбачає дотримання прав корінних народів під час будь-яких політичних дій на території, де мешкають корінні народи, в тому числі й питання мілітаризації, визначення статусу та ін.

Голова Меджлісу кримських татар Рефат Чубаров також заявив, що в Конституції України необхідно закріпити Автономну Республіку Крим як національно-територіальне утворення на основі реалізації кримськотатарським народом свого невід'ємного права на самовизначення, заперечивши тезу Президента про те, що відновлення прав корінного народу півострова може бути забезпечено через надання йому права на «національно-культурну автономію». На думку Р. Чубарова, під час конституційної реформи розділ Х «Автономна Республіка Крим» Конституції України необхідно сформулювати таким чином: «Автономна Республіка Крим — національно-територіальне утворення на основі реалізації кримськотатарським народом свого невід'ємного права на самовизначення — є невід'ємною

³⁷ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.unian.net/politics/1096718-djemilev-predlagaet-poroshenko-zakrepit-v-konstitutsii-pravo-krymskotatarskogo-naroda-na-samoopredelenie.html>.

³⁸ Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1140-18>.

складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання»³⁹.

У **серпні 2015 року** Чубаров зазначив, що у вересні буде оприлюднено проект змін до Конституції України щодо Криму, в тому числі виходячи з права кримськотатарського народу на самовизначення на своїй землі⁴⁰. **1 серпня 2015 року**, звертаючись до учасників Всесвітнього конгресу кримських татар в Анкарі, Президент Петро Порошенко заявив, що Україна зробить все для повернення в Крим української влади. Він підкреслив, що в планах — розробка «дорожньої карти» щодо надання Криму статусу національно-територіальної автономії у складі України⁴¹.

У **жовтні 2015 року** голова Меджлісу кримськотатарського народу, депутат Верховної Ради від фракції «Блок Петра Порошенка» Рефат Чубаров направив листа голові Конституційної Комісії Володимиру Гройсману, в якому перераховано прізвища членів Конституційної Комісії, які могли б розробити і внести зміни до Конституції України стосовно АР Крим.

Керівництво Меджлісу планує розробити та подати до Парламенту законопроекти, які роз'яснюватимуть принципи конституційної реформи стосовно АР Крим: закон про статус кримськотатарського народу в Україні, зміни та доповнення до розділу Х Конституції України, принципи Кримської автономії, яка створюється на основі права корінного народу на самовизначення.

Втім, сьогодні зримих кроків з опрацювання нової редакції розділу Конституції України стосовно статусу автономії так і не розпочато. Недостатнім є рівень дискусії та діалог із суспільством стосовно конституційних змін, які б у підсумку формували стратегію деокупації півострова.

³⁹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.newsru.ua/ukraine/01jul2015/status_krymu.html.

⁴⁰ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://dt.ua/UKRAINE/chubarov-anonsuvav-proekt-zmin-u-rozdil-konstituciyi-schodo-krimu-180858_.html.

⁴¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ua.korrespondent.net/ukraine/3546236-poroshenko-proponuie-rozrobyty-dorozhnui-kartu-avtonomii-krymu>.

ВИСНОВКИ, РЕКОМЕНДАЦІЇ

У суспільстві та політикумі так і не розпочато прозорих дій та діалогу стосовно конституційних змін статусу Криму, формування принципів автономії, шляхів деокупації півострова, забезпечення прав кримськотатарського народу. Питання подальшого визначення статусу Криму є складовою політики деокупації, проте стратегічні напрями політики деокупації Кримського півострова не ухвалено українською владою.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

- ✓ Розпочати суспільну дискусію стосовно змін статусу АР Крим у Конституції України, визначити основні принципи, шляхи та механізми інформування про перебіг конституційних змін як формування стратегії деокупації півострова, інформувати мешканців Криму про можливі зміни статусу АР Крим як національно-територіальної автономії кримських татар.
- ✓ Сформувати в рамках Конституційної Комісії підгрупу із залученням експертів для опрацювання питання про підготовку конституційних змін, визначення принципів формування автономії, врахування прав та інтересів різних етнічних груп.
- ✓ Ухвалити закони про права корінних народів, статус кримськотатарського народу в Україні.
- ✓ Активізувати зусилля світової спільноти стосовно вироблення політики деокупації Криму, захисту прав людини в Криму.

4. ЗМІНА ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ ДЛЯ ПРОВЕДЕННЯ ВИБОРІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ ПІСЛЯ РЕВОЛЮЦІЇ ГІДНОСТІ (2014–2015 РОКИ). ЗНАЧЕННЯ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ У СИСТЕМІ ВЛАДИ

У розділі аналізується питання виборів до органів місцевого самоврядування в контексті виборчої реформи.

Місцеві вибори 2015 року — це третій етап закріплення та легітимізації зміни політичних еліт на всіх рівнях влади в період після Революції Гідності (під якої припав на січень-лютий 2014 року). Попередніми етапами були позачергові вибори Президента 25 травня 2014 року і Парламенту — 26 жовтня 2014 року. Тому динаміка політичного представництва в системі місцевої влади здатна стати одним з маркерів політичних змін.

У цьому огляді проаналізовано, як змінилася виборча система для формування органів місцевого самоврядування в порівнянні з аналогічними виборами 2010 року.

Загальна увага до місцевих виборів зумовлена важливою роллю органів місцевого самоврядування в системі представництва інтересів. Це представництво зазнає певних часових змін (від виборів до виборів) у межах якоїсь окремої території. Разом з тим, формуючись на партійній основі, воно залежить від мережі партійно-владної вертикалі «центр–регіони», адже, починаючи з місцевих виборів 2010 року, висунання кандидатів до обласних, районних, міських рад здійснюється тільки через політичні партії).

У 2015 році інтерес до місцевих виборів ще більше поживався в силу того, що очікувалися інституційні зміни в системі місцевої влади. Потенційно вплив партій на здійснення влади на місцевому рівні мав ще більше посилитися: проектом змін до Конституції передбачалося створення виконавчих структур обласних і районних рад⁴², які досі мали тільки міські, сільські та селищні ради, та ліквідація системи державних адміністрацій, що здійснюють функції виконавчої влади. Виняток

⁴² Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)» внесено до Верховної Ради України Президентом Петром Порошенко **1 липня 2015 року** // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812. **30 липня 2015 року** проект отримав схвальний висновок Конституційного Суду. **31 серпня 2015 року** його було схвалено в першому читанні на одній із сесій Парламенту. Відповідно до процедури внесення змін до Конституції, після цього на наступній сесії необхідна підтримка законопроекту двома третинами конституційного складу Парламенту. У період осін-

серед міст становлять Київ та Севастополь, де виконавчу владу також здійснюють місцеві державні адміністрації, що відповідає особливому статусу цих міст, визначеному Конституцією (стаття 118).

На період проведення виборів вказані зміни ще не набули чинності; крім того, проектом внесення змін до Конституції передбачено проведення нових місцевих виборів у 2017 році. Але для партій отримання мандатів у місцевих радах є, безумовно, важливим засобом здійснення влади в будь-якому обсязі.

4. 1. Зміна правил виборів органів місцевого самоврядування

Принциповим моментом реформи виборчого процесу на місцевому рівні 2015 року стала зміна виборчої системи (див. Табл. 1, стор. 36). Вона торкнулась усіх п'яти елементів виборчої системи, якщо розглядати її у вузькому сенсі слова.

Основні відмінності між цими нормами законів⁴³, що регулюють місцеві вибори 2010 і 2015 років: Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (2010 рік) та Законом «Про місцеві вибори» (2015 рік), — наведено в **Табл. 1** (стор. 36).

ньої сесії Парламенту, яка закінчилася 2 лютого 2016 року, проект належної підтримки не мав. Однак Конституційний Суд у березні 2016 року досить казуїстично витлумачив поняття «наступна сесія» як «чергову сесію парламенту, яка має відбутися відповідно до положень розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Основного Закону України та Регламенту Верховної Ради України і на якій законопроект про внесення змін до Конституції України, попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, вважатиметься прийнятим як закон, якщо за нього проголосує не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України». (<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-16>). Тобто, за логікою КСУ, наступна сесія — це будь-яка чергова сесія, на якій вдруге голосується законопроект про внесення змін до Конституції, а не сесія, яка проводиться після тієї, на якій відбувається перше голосування за проект. Такий підхід надає формальну можливість все-таки внести зміни до Конституції за проектом Президента, але політичної спроможності цього досягти наразі не спостерігається.

⁴³ Закон України від 10 липня 2010 року № 2487-VI «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2487-17> (закон втратив чинність); Закон України від 14 липня 2015 року № 595-VIII «Про місцеві вибори» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/595-19/>.

Таблиця 1. Порівняння основних елементів виборчої системи 2010 і 2015 років для формування обласних і районних рад в Україні

Елементи системи	2010 рік Вибори 31 жовтня 2010 року ⁴⁴	2015 рік Вибори 25 жовтня 2015 року
Порядок переведення голосів у мандати	Незв'язана змішана (паралельна): 50 % — пропорційна, 50 % — мажоритарна.	Пропорційна
Загороджувальний поріг	3%	5%
Розмір виборчого округу	У багатомандатних округах — 50% місць від загального складу обласної чи районної ради.	У багатомандатних округах — 100% місць загального складу обласної чи районної ради.
Порядок голосування	Закриті списки від партій / кандидати в одномандатних округах	Варіант напівжорсткого списку від партій (перша особа списку отримує мандат за фактом подолання партією загороджувального порога; кандидати в партійному списку, який подолав загороджувальний поріг, змінюють своє розташування за результатами голосування в територіальних виборчих округах, за якими вони були «закріплені». Водночас, не всі кандидати зі списку «закріплюються».
Розмір представницького органу (кількість місць)		До 1 тис. виборців — 12 деп.; 1–3 тис. виборців — 14 деп.; 3–5 тис. виборців — 22 деп.; 5–20 тис. виборців — 26 деп.; 20–50 тис. виборців — 34 деп.; 50–100 тис. виборців — 36 деп.; 100–250 тис. виборців — 42 деп.; 250–500 тис. виборців — 54 деп.; 500 тис.–1 млн виборців — 64 деп.; 1–2 млн. виборців — 84 деп.; понад 2 млн виборців — 120 деп.

⁴⁴ Відповідно до рішення Парламенту, вибори до місцевих органів влади у 2010 році мали відбуватися 30 травня (див. Постанову Верховної Ради України від 20 жовтня 2009 року № 1648-VI «Про призначення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів у 2010 році»: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1648-17>). Але після президентських виборів 2010 року Парламент змінив своє рішення і скасував призначені вибори, скасувавши попередню постанову (див. Постанову від 16 лютого 2010 року № 1889-VI «Про визнання такою, що втратила чинність, Постанови Верховної Ради України «Про призначення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських го-

Перше і найголовніше: змішану (паралельну) виборчу систему було замінено *пропорційною*, що містить потенціал для такого формування складу фракцій рад, який є пропорційним голосам виборців, відданим за певних суб'єктів виборів (у цьому випадку — за політичні партії). Перехід до пропорційного представництва послабив для глави держави можливість максимізувати фракцію на основі пропрезидентської партії за рахунок долучення до неї депутатів, обраних в одномандатних округах, — як самовисуванців, так і представників партій.

Друге: *загороджувальний поріг підвищено з 3 до 5 %*, що перешкоджає проходженню слабших партій і потенційно веде до зниження фрагментації представництва в радах.

Третє: *перерозподіл голосів між списками партій відбувається за принципом найбільшого залишку, який підтримує крупніші партії (метод Хейра)*: мандати, які залишилися нерозподіленими між партіями після першого кола розподілу за природною квотою голосів, переходять по черговості до партій, починаючи з тієї, яка має найбільший порівняно з іншими партіями «залишок» голосів, що не увійшли в цілі квоти, аж доки між партіями не буде розподілено всі мандати. Кандидати з кожного партійного списку отримують мандати в порядку черговості залежно від результату партії в територіальному виборчому окрузі, за яким партія «закріпила» кандидата, або в порядку первинного номінування у списку, якщо кандидати не «закріплювалися».

Четверте: *змінено кількість голосів і порядок їх подання*. Від голосування двома голосами (у пропорційній та плюральній складових) перейшли до голосування за список партії в окрузі. Межі округу для обрання обласної ради збігаються з межами області, для обрання районної ради — з межами району. Кандидати висувуються у списку партії та номінуються у виборчих округах. Кожен виборець на виборах певного органу влади має один голос.

П'яте: *змінено розмір виборчих округів*, тобто кількість місць у радах і, відповідно, кількість мандатів, що підлягають розподілу. Новим Законом «Про місцеві вибори» було встановлено залежність між кількістю виборців та кількістю місць у представницькому органі. Внаслідок цього фактично у всіх обласних радах кількість депутатських місць зменшено на третину, а в деяких — практично удвічі. Якщо у 2010 році максимальна кількість мандатів у пропорційній складовій округу з виборів обласної ради становила 84 (Донецька обласна рада), а мінімальна — 40 (Волинська обласна рада), то тепер максимальна кількість мандатів — 120 (Дніпропетровська, Харківська обласні ради), а мінімальна — 64 (Волинська, Житомирська, Закарпатська, Кіровоградська, Миколаївська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Херсонська, Чернівецька, Чернігівська обласні ради); див. **Табл. 2** (стор. 38).

лів у 2010 році»: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1889-17>). Зрештою, місцеві вибори відбулися на півроку пізніше — 31 жовтня 2010 року. Детальний аналіз політичних умов проведення місцевих виборів 2010 року див.: Стан дотримання політичних прав та громадянських свобод в Україні (аналітичний звіт за 2010 — перше півріччя 2011 р.). — Дім Свободи Україна. Абетка з прав людини. — 2011 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.freedomhouse.org.ua/files/DSUreport2011.pdf>.

Таблиця 2. Кількість місць в обласних радах та Верховній Раді АРК Крим, 2010 і 2015 роки

	Назва ради	2010–2015 роки	2015 рік
1.	Вінницька обласна рада	132	84
2.	Волинська обласна рада	80	64
3.	Дніпропетровська обласна рада	140	120
4.	Донецька обласна рада ⁴⁵	168	–
5.	Житомирська обласна рада	112	64
6.	Закарпатська обласна рада	108	64
7.	Запорізька обласна рада	100	84
8.	Івано-Франківська обласна рада	114	84
9.	Київська обласна рада	148	84
10.	Кіровоградська обласна рада	100	64
11.	Луганська обласна рада ⁴⁶	124	–
12.	Львівська обласна рада	116	84
13.	Миколаївська обласна рада	96	64
14.	Одеська обласна рада	132	84
15.	Полтавська обласна рада	120	84
16.	Рівненська обласна рада	80	64
17.	Сумська обласна рада	100	64
18.	Тернопільська обласна рада ⁴⁷	120	64
19.	Харківська обласна рада	136	120
20.	Херсонська обласна рада	84	64
21.	Хмельницька обласна рада	104	84
22.	Черкаська обласна рада	104	84
23.	Чернівецька обласна рада	104	64
24.	Чернігівська обласна рада	100	64
25.	Верховна Рада Автономної Республіки Крим ⁴⁸	100	100

⁴⁵ У період президентських виборів 2010 року в Донецькій області було зареєстровано 3 467 800 виборців (дані ЦВК: <http://www.cvk.gov.ua/pls/vp2010/wp030?PT001F01=700>). За такої кількості виборців кількість місць у Донецькій обласній раді становила б 120. Наразі достовірна інформація про кількість виборців у Донецькій області відсутня. За даними Державного реєстру виборців, станом на 30 вересня 2015 року вона налічувала 3 306 745 осіб, станом на 29 лютого 2016 року — 3 293 497 осіб, станом на 30 квітня 2016 року — 3 288 103 особи (визначити, де саме зареєстровані ці виборці доволі складно. Принагідно слід зазначити, що, на нашу думку, подання матеріалів на сайті Державного реєстру виборців варто переналаштувати, оскільки він надає інформацію, обмежену в часі, а це ускладнює відстеження офіційних даних про кількість виборців та аналіз даних).

⁴⁶ Якби вибори проводилися до всіх обласних рад, то за кількісного складу виборців Луганської області 2010 року — 1 837 100 осіб (дані ЦВК: <http://www.cvk.gov.ua/pls/vp2010/wp030?PT001F01=700>) — кількість місць у Луганській обласній раді становила б 84. Наразі достовірну інформацію про кількість виборців у Луганській області отримати складно. За даними Державного реєстру виборців, станом на 30 вересня 2015 року вона налічувала 1 774 843 особи, станом на 29 лютого 2016 року — 1 767 434 особи, станом на 30 квітня — 1 764 502 особи.

4.2. Особливості номінування кандидатів

Кандидати на кожні вибори (обласних, районних, міських, районних у містах рад, Верховної Ради АРК) висуваються місцевими організаціями партій одним списком у відповідному багатомандатному окрузі, межі якого збігаються з відповідною територією згідно з адміністративно-територіальним устроєм.

Законом не встановлювалася мінімальна кількість кандидатів у списку місцевої організації партії, але передбачалося (стаття 86), що в разі коли кількість депутатських мандатів, отриманих місцевою організацією партії, є більшою за кількість кандидатів у депутати у виборчому списку цієї місцевої організації партії у відповідному багатомандатному окрузі, депутатські мандати залишаються вакантними до проведення чергових або позачергових виборів. Водночас визначено, що кількість кандидатів у виборчому списку не може перевищувати кількості депутатів відповідної ради плюс один.

Партійна організація «закріплює» (стаття 35 Закону «Про місцеві вибори») «не більше ніж одного кандидата» в територіальному виборчому окрузі (ТВО), де відбувається підрахунок голосів та встановлюються підсумки голосування. У виборчому списку місцевої організації партії визначається перший кандидат, який вважається обраним у разі, коли партія долає загороджувальний поріг. Інші кандидати розташовуються у виборчому списку в алфавітному порядку, також у списку зазначається територіальний виборчий округ, за яким «закріплюється» кандидат.

Специфіка номінування полягає в тому, що суб'єктом виборчого процесу є партія. Вона може «закріпити» кандидата зі свого списку в якомусь ТВО або не робити цього. Згідно зі статтею 74 Закону, в будь-якому разі у бюлетені зазначається порядковий номер місцевої організації партії відповідно до жеребкування. Назва місцевої організації партії наводиться великими літерами, а малими літерами в дужках — ім'я першого кандидата в списку кандидатів, далі через тире — великими літерами ім'я кандидата в депутати, закріпленого за відповідним територіальним виборчим округом. Між порядковим номером та зазначеними відомостями розміщується порожній квадрат. Якщо місцева організація партії не закріпила за відповідним територіальним виборчим округом кандидата в депутати або якщо реєстрацію кандидата в депутати у територіальному виборчому окрузі скасовано,

⁴⁷ Позачергові вибори до Тернопільської обласної ради проводилися 15 березня 2009 року на пропорційній основі з 3% бар'єром відповідно до Закону України від 6 квітня 2004 року № 1667-IV «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1667-15>). Також див: Постанову Верховної Ради України від 18 грудня 2008 року № 771-VI «Про призначення позачергових виборів депутатів Тернопільської обласної ради» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/771-17>.

⁴⁸ Загальний склад Верховної Ради Автономної Республіки Крим визначається Конституцією АРК. Згідно зі статтею 22 цієї Конституції, її склад становив 100 депутатів (див. Закон України від 23 грудня 1998 року № 350-XIV «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/350-14>). 11 квітня 2014 року в Криму, який було незаконно анексовано та включено до складу Російської Федерації, було затверджено нову «конституцію». Верховну Раду АРК було перейменовано на «Державну Раду Республіки Крим», а кількість місць у ній зменшилася на чверть — до 75. Вибори до неї пройшли у вересні 2014 року за змішаною (паралеельною) системою, а склад представлено двома партіями — «Єдина Росія» та Ліберально-демократична партія Росії. Водночас, кількість виборців в АРК станом на 2012 рік, за даними Центральної виборчої комісії України, складала 1 млн. 541 тис. 52 особи.

то в бюлетені зазначаються лише порядковий номер, назва місцевої організації партії, а також ім'я першого кандидата у списку.

Таким чином, основним суб'єктом виборчого процесу стали політичні партії. Незалежні кандидати мали право балотуватися тільки в депутати рад рівня села і селища, а також на посади голів населених пунктів (міст, сіл, селищ). Такий стан справ не враховує положення Копенгагенського документа ОБСЄ (на той час — Конференції. — Авт.) від 1990 року щодо доступу громадян до виборних посад і забезпечення можливості балотуватися незалежним кандидатам⁴⁹, що, вочевидь, має стати одним з предметів подальшого реформування правил виборів, особливо для місцевого рівня.

Новацією виборчого процесу стала спроба забезпечити представництво жінок у списках партій, щоправда, назвати вдалою її не можна. Закон містив положення, за яким «представництво осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів у депутати місцевих рад у багатомандатних виборчих округах має становити не менше 30 відсотків загальної кількості кандидатів у виборчому списку» (стаття 4 Закону). Однак, попри задекларовані наміри, реалізація цього положення була слабо забезпеченою. З одного боку, підхід не враховував специфіки виборчої системи, в якій суттєве значення для отримання мандата мають номер кандидата у виборчому списку партії та загальна виборча тактика партії, а не преференції виборців. З іншого боку, відсутність системного зв'язку між вимогами Закону (невипадкова, як на нашу думку) допускала подвійне тлумачення, чим скористалися деякі учасники виборів. Невиконання норми цього Закону про «гендерну квоту» не мало безпосередньо для політичної партії жодних наслідків. І ЦВК роз'яснила учасникам виборів, що невиконання вказаної норми не є підставою для того, щоб не зареєструвати список партії. Згодом суд переглянув таке тлумачення норми Закону, але виборчий процес розпочався, і ряд партій скористався можливістю не балансувати свій виборчий список за статтю.

Ще однією особливістю місцевих виборів 2015 року стало обмеження у праві балотуватися для партій, символіка і пропагандистська діяльність яких відповідно до нового Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки»⁵⁰ визнавалася злочинною (стаття 3 вказаного Закону). Через це у виборах не брали участі партії комуністичного гатунку, зокрема Комуністична партія України, що було для цієї партії вперше з виборів 1994 року, коли комуністи взяли одну п'яту парламентських місць (перемігши у 85 із 450 одномандатних округів). 16 грудня 2015 року діяльність КПУ було заборонено⁵¹, але очікуються раунди апеляцій у судовому порядку. Невідомо, скільки триватимуть процеси і якими будуть рішення, але неучасть КПУ в місцевих виборах суттєво підірвала політичні перспективи цієї партії і створювала кращі умови для Опозиційного блоку як прямого конкурента в низці регіонів.

⁴⁹ Document of the Copenhagen meeting of the conference on the human dimension of the CSCE // <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>.

⁵⁰ Закон України від 9 квітня 2015 року № 317-VIII «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/317-19>.

⁵¹ Вищий адміністративний суд України підтвердив законність заборони КПУ. Повідомлення Міністерства юстиції України від 25 січня 2016 року: <https://minjust.gov.ua/ua/news/48024>.

4.3. Встановлення результатів виборів

Як сказано вище, за результатами виборів мандати розподіляються між партіями за пропорційним принципом відповідно до кількості відданих за партію дійсних голосів виборців.

До місцевої ради проходять партії, які відповідно до статті 86 Закону України «Про місцеві вибори» подолали загороджувальний поріг у 5% у відношенні до всіх голосів виборців, поданих за всі партії в межах багатомандатного виборчого округу. Скільки саме мандатів отримує партія, визначається на етапі розподілу і перерозподілу невикористаних мандатів. На першому етапі кожна партія отримує стільки мандатів, скільки цілих виборчих квот їй припадає на набрані голоси. Виборча квота є результатом ділення загальної суми голосів виборців, відданих за партії, що подолали загороджувальний поріг, на кількість мандатів в окрузі (тобто на кількість місць у виборному органі). На другому колі невикористані (нерозподілені) мандати розподіляються між цими партіями відповідно до найбільшого залишку голосів, що, відповідно, сприяє сильнішим партіям.

Щодо розподілу мандатів усередині списку, то кандидати в депутати (крім першої особи в списку, яка в будь-якому разі отримує мандат) розташовуються у виборчому списку після виборів у порядку зменшення відсотка голосів виборців, поданих сумарно за партію в багатомандатному окрузі, в межах якого обирається рада відповідного рівня. Друге місце посідає кандидат, який зібрав на користь партії найбільше голосів у ТВО в порівнянні зі своїми однопартійцями в інших округах, і т.д., поки не буде вичерпано кількість мандатів, виграних цією партією. Якщо ж партія не «закріпила» в територіальному виборчому окрузі свого кандидата, то кандидати у списку отримують мандати в порядку первинного розташування, коли приймалося рішення про номінування та реєструвався виборчий список.

Результатами такої системи є візуальна імітація перед виборцями виборів кандидата від округу та виклики для кандидатів, які можуть отримати високий відсоток голосів в окрузі, але не бути обраними. З **Табл. 3** (стор. 42) видно, що в деяких округах мандати отримали до трьох кандидатів від різних партій, в деяких — і таких близько чверті в кожному багатомандатному окрузі — не було обрано жодного. А якщо партія не висувала кандидатів в округах, але подолала поріг, то отримання ними мандатів залежало від початкового розташування у списку за рішенням партії.

Таблиця 3. Ірраціональні результати пропорційної системи: вибори обласних рад
(джерело: IFES⁵²)

Обласна рада	Кількість мандатів	Кількість округів з відповідним результатом виборів депутатів до обласної ради і частка таких округів (%) від загальної кількості округів			
		Не обрано жодного депутата до обласної ради	Обрано одного депутата	Обрано двох депутатів	Обрано трьох депутатів
Черкаська	84	22 (26%)	48 (57%)	14 (17%)	0
Чернігівська	64	22 (34%)	27 (42%)	15 (24%)	0
Чернівецька	64	21 (33%)	32 (50%)	11 (17%)	0
Дніпропетровська	120	25 (21%)	78 (65%)	16 (13%)	1 (1%)
Івано-Франківська	84	21 (25%)	50 (60%)	11 (13%)	2 (2%)
Харківська	120	27 (23%)	70 (58%)	23 (19%)	0
Херсонська	64	17 (27%)	38 (59%)	8 (13%)	1 (1%)
Хмельницька	84	22 (26%)	49 (58%)	11 (13%)	2 (3%)
Кіровоградська	64	21 (33%)	33 (52%)	9 (14%)	1 (1%)
Київська	84	26 (31%)	41 (49%)	16 (19%)	1 (1%)
Львівська	84	22 (26%)	49 (58%)	13 (16%)	0
Миколаївська	64	17 (27%)	37 (57%)	10 (16%)	0
Одеська	84	17 (20%)	56 (67%)	11 (13%)	0
Полтавська	84	28 (33%)	39 (47%)	15 (18%)	2 (2%)
Рівненська	64	15 (23%)	40 (63%)	9 (14%)	0
Сумська	64	19 (30%)	35 (55%)	9 (14%)	1 (1%)
Тернопільська	64	19 (30%)	34 (53%)	11 (17%)	0
Вінницька	84	23 (28%)	48 (57%)	11 (13%)	2 (2%)
Волинська	64	14 (22%)	43 (67%)	7 (11%)	0
Закарпатська	64	14 (22%)	42 (66%)	8 (12%)	0
Запорізька	84	20 (24%)	53 (63%)	10 (12%)	1 (1%)
Житомирська	64	21 (33%)	30 (47%)	13 (20%)	0

⁵² Дані Міжнародної фундації виборчих систем. Джерело: Місцеві вибори в Україні. Виборчий бюлетень (листопад 11–13, 2015). — № 13.

4.4. Виборча система на виборах голів міст, сіл і селищ

На виборах голів міст застосовувалась оновлена виборча система, яка з системи простої більшості (FPTP) змінилася на мажоритарну (абсолютної більшості). Було встановлено (п. 7 статті 85 Закону), що в містах з кількістю виборців 90 000 і більше перемагає кандидат, який набирає більше половини голосів виборців. Якщо цього не сталося, відбувається другий тур виборів для двох кандидатів з найбільшими частками голосів. У повторному голосуванні застосовується плюральна система.

У містах з меншою кількістю виборців на виборах міського голови, а також на виборах сільських і селищних голів збереглася плюральна система (FPTP). Висування кандидатів на посади голів може відбуватися як від партій, так і шляхом самовисування.

Зміна виборчої системи на мажоритарну (абсолютної більшості) мала своїм наслідком подорожчання виборів для місцевих бюджетів. У зв'язку з цим висловлювалася думка про те, що надалі з метою економії коштів варто розглянути можливість застосування цієї системи в тих випадках, коли розбіжності в голосах між лідерами першого туру не перевищують певного відсотка (його необхідно погодити). Якщо переможець явно визначений у першому турі (він має явну перевагу перед кандидатом, який посів друге місце), такого кандидата можна оголошувати переможцем. На нашу думку, якщо виходити тільки з міркувань економії, то таке бачення має сенс. Але водночас необхідно враховувати, що у виборчої системи є певні наслідки, а саме нові формати стратегічного голосування в системах абсолютної більшості і можливість мобілізації виборців для недопущення небажаного переможця, чого немає ні в плюральній, ні в пропорційних моделях.

ВИСНОВКИ, РЕКОМЕНДАЦІЇ

Як показала підготовка до місцевих виборів у 2015 році, їх правове забезпечення мало ті самі риси, що і в попередні періоди:

- ✓ правила проведення виборів суттєво змінилися незадовго до дня голосування (це не відповідає рекомендаціям Венеціанської комісії): закон ухвалено **14 липня 2015 року**, а виборчий процес почався 5 вересня. Це означає, що всім суб'єктам виборів: партіям, виборцям, комісіям, судам, органам влади — було відведено дуже мало часу на підготовку;
- ✓ внесені у законодавство про місцеві вибори зміни створили поле нових не-системних правил для роботи виборчих комісій;
- ✓ модель гендерного вирівнювання слід адаптувати до виборчої моделі, врахувати особливості номінування та боротьбу в територіальних виборчих округах;
- ✓ зважаючи на специфічну модель балотування на виборах до місцевих рад (обласних, міських і районних) і складнощі, які вона створює для виборців і кандидатів, можна очікувати нового витка змін у правилах виборів та виборчому законодавстві, що матиме своїми наслідками збереження нестабільності цих правил.

5. ПРОБЛЕМА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В ХОДІ КОНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН

У розділі проаналізовано ключові моменти конституційної реформи стосовно питань забезпечення прав людини.

Перманентний конституційний процес в Україні триває вже близько 20 років, і робити прогнози про перспективи його завершення досить складно.

Проект змін до Конституції України в частині правосуддя було схвалено Конституційною Комісією **4 вересня 2015 року** та направлено до Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії)⁵³.

Пропозиції щодо внесення змін до Конституції України в частині розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» напрацьовано робочою групою з прав людини Конституційної Комісії і розміщено на її сайті. Наразі триває збір пропозицій до проекту змін до розділу II Конституції України, які можна подати через сайт Конституційної Комісії⁵⁴.

Поштовхом для перегляду розділу II Конституції України стали:

- ✓ повсюдне ігнорування органами влади і місцевого самоврядування принципу верховенства права; виклики Майдану; незаконна анексія та окупація Росією Криму, воєнні дії на Сході України;
- ✓ відсутність системного законодавчого регулювання суспільних відносин, стосовно яких є значна кількість рішень Конституційного Суду України щодо тлумачення розділів I та II Конституції України (17 із 67 рішень Конституційного Суду України стосуються тлумачення статей розділів I та II Конституції України);
- ✓ рішення Європейського суду з прав людини, які констатують наявність неякісних законів як один з факторів порушення прав людини в Україні; міжнародні зобов'язання України; об'єктивні суспільні зміни у Європі у XXI столітті.

За відсутності активної дискусії навколо процесу підготовки змін до розділу II Конституції України складно наразі прогнозувати подальший перебіг подій. Очікується наповнення інформаційного поля після початку громадського обговорення напрацювань робочої групи. Хоча спостереження за конституційним процесом дають підстави передбачати суттєвий політичний тиск на Парламент з метою ухвалення змін до вказаного розділу. З іншого боку, на відміну від змін щодо децентралізації влади, правосуддя і судоустрою, ці зміни більш популістські, ніж потрібні для зміцнення влади і виконання Мінських угод. Тому їх лобювання для влади наразі неактуальне.

На відміну від змін до Конституції України щодо децентралізації влади та правосуддя і судоустрою, зміни до розділу про права людини і основоположні свободи розробляються у відносній експертній тиші.

⁵³ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://constitution.gov.ua/work/item/id/16>.

⁵⁴ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://constitution.gov.ua/news/item/id/458>.

Є вкрай негативна реакція Української греко-католицької церкви на зміни в частині засад шлюбу та сім'ї, відокремлення церкви від держави⁵⁵.

Експерти обговорюють проблеми «гідності» і «моралі» в тексті Конституції України як обмежувальні критерії для реалізації прав і свобод⁵⁶.

Партія «Соціальний рух» вбачає загрозу для прав людини в соціальній сфері у редагуванні окремих статей про соціальні гарантії⁵⁷.

У Зверненні Коаліції з протидії дискримінації в Україні до членів робочої групи з питань прав людини Конституційної Комісії, яка працює над проектом змін до розділу II Конституції України, висловлено застереження і пропозиції щодо переліку ознак, за якими заборонено дискримінацію⁵⁸.

Інститут медіаправа надіслав до цієї робочої групи поправки до проекту змін до розділу II Конституції щодо права на приватність, права на свободу вираження поглядів і права на інформацію⁵⁹.

Опубліковано відкритий лист відомих громадських і наукових діячів до Президента України з пропозицією утриматися від внесення змін до Конституції України в умовах де-факто воєнного стану⁶⁰.

Оцінку позицій політичних сторін (посадовців) стосовно змін до розділу II Конституції України зробити наразі неможливо, оскільки відкрита дискусія з цього питання загалом відсутня. Також спостерігається дуже низька залученість інститутів громадянського суспільства до обговорення змін до цього розділу Конституції.

5.1. Проблема прав людини в конституційному процесі: позиції сторін

Офіційне сприйняття європейських стандартів прав людини шляхом їх закріплення в Конституції України не перетворило їх на частину культури і ментальності навіть, здавалося б, найактивнішої частини народу, яка претендує іменуватися політичною елітою. Права людини все ще не вписалися в конкретні політичні та соціальні умови нашої країни, вони залишаються якщо не зовсім чужими, то, принаймні, й не визначальними для правосвідомості значної частини населення.

Події Революції Гідності 2013–2014 років продемонстрували абсолютне ігнорування владою таких засадничих принципів правової держави, як свобода слова і мирних зібрань, право на свободу і особисту недоторканність, право на справедливий суд⁶¹.

⁵⁵ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://news.ugcc.ua/documents/glava_ugkts_u_sprav%D1%96_zm%D1%96n_do_konstituts%D1%96i_ukraini_zvernuvsya_do_golovi_verhovnoi_radi_ukraini_74315.html.

⁵⁶ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://www.youtube.com/watch?v=mh4tQeQpk_8&feature=youtu.be&t=34m49s.

⁵⁷ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://rev.org.ua/new-constitution/>.

⁵⁸ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.tolerspace.org.ua/ua/ads/zvernennya/>.

⁵⁹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://constitution.gov.ua/work/item/id/7>.

⁶⁰ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://blogs.pravda.com.ua/authors/voznjak/55cc5582a6a32/>.

⁶¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1432190271>.

В умовах тимчасової окупації частини території України та воєнної агресії Російської Федерації в окремих районах Донецької та Луганської областей особливо гостро постає проблема захисту прав і свобод людини⁶².

Залишається проблема невиконання рішень Конституційного Суду України щодо тлумачення окремих статей розділу II Конституції України або визнання законів України неконституційними.

Станом на кінець 2014 року Україна посідала перше місце за кількістю справ, які перебувають на розгляді в Європейському суді з прав людини (ЄСПЛ). Однією з основних проблем, яка привела до констатації Європейським судом з прав людини порушень Україною положень Європейської конвенції з прав людини, були недоліки законодавства та судової практики⁶³.

Об'єктивні суспільні зміни в Європі у XXI столітті зумовили узгодження розділу II Конституції України з Загальною декларацією прав людини 1948 року, Європейською конвенцією захисту прав людини та основоположних свобод 1950 року, Хартією засадничих прав Європейського Союзу 2000 року, нормативними документами про права людини ООН, актуальними для захисту прав і свобод людини прецедентними рішеннями ЄСПЛ, врахування низки рекомендацій Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) тощо.

Протягом часу дії Конституції України 1996 року не припиняються розмови про необхідність внесення змін до неї. Процес змін було розпочато зі всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, який відбувся **16 квітня 2000 року відповідно до** Указу тодішнього Президента України Л.Кучми⁶⁴ за ініціативою тодішнього Президента України Л.Кучми. Проте ці зміни не було схвалено Парламентом. Зміни до Конституції України було затверджено у 2004 році, після Помаранчевої революції; у 2010 році, за президентства В. Януковича (і за сприяння Конституційного Суду України), і у 2014 році, після Революції Гідності. Над змінами до Основного Закону працюють і сьогодні: процес координує Конституційна Комісія⁶⁵.

Ініційовані з 2000 року зміни до Основного Закону стосувались розподілу влади та зміни форми державного правління (з президентсько-парламентської за Конституцією України 1996 року на парламентсько-президентську за Конституцією України зі змінами 2004 та 2014 років).

Уперше зміни до Конституції України в частині прав людини та основоположних свобод було запропоновано Конституційною Асамблеєю⁶⁶ у 2012 році. У поточному конституційному процесі питаннями прав людини опікується робоча група з прав, свобод та обов'язків людини і громадянина Конституційної Комісії (далі — Робоча група)⁶⁷.

⁶² [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/5012015-19364>.

⁶³ Щорічний звіт про результати діяльності Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини у 2014 році. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/9329>.

⁶⁴ Указ Президента України від 15 січня 2000 року № 65/2000 «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою». [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/65/2000>.

⁶⁵ Конституційну Комісію утворено Указом Президента України від 3 березня 2015 року № 119/2015 (<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/119/2015>).

⁶⁶ Діяльність Конституційної Асамблеї, утвореної Указом Президента України 4 липня 2012 року № 328/2012, тривала з 2012 по 2013 роки (<http://cau.in.ua/ua/activities/meeting/>).

⁶⁷ Документи діяльності Робочої групи розміщено на сайті Конституційної Комісії: <http://constitution.gov.ua/workinggroups/item/id/2>.

Як корисну методологічну розробку минулого часу Робоча група використала «Остаточні пропозиції» Робочої групи з прав людини Конституційної Асамблеї про внесення змін до розділу II Конституції України 2013 року, «Попередні пропозиції Робочої групи Конституційної Асамблеї в частині прав, свобод та обов'язків людини і громадянина» 2013 року.

За погодженням з усіма членами Робочої групи професор В.Буткевич запропонував змінити назву розділу II чинної Конституції України з «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» на: «Права людини». Крім того, загальним голосуванням було ухвалено рішення будувати структуру оновленого розділу II про права людини за схемою подання прав у Хартії засадничих прав Європейського Союзу 2000 року. Новелами (цілком новими статтями) виявилися статті про гідність людини та про право на справедливий суд.

Пропозиції щодо конкретних текстуальних змін стосуються низки норм.

Зокрема, стаття 21 чинного Основного Закону зі статті про рівність усіх людей «у своїй гідності та правах» перетворюється на велику статтю з трьох частин, кожна з яких присвячена виключно гідності людини.

До чинної статті 22 Конституції пропонується додати суттєве положення про те, що юридичні особи також володіють основними правами, закріпленими в розділі II Конституції України, якщо це не суперечить природі відповідного права.

Визначені у статті 11 чинної Конституції зобов'язання держави сприяти розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України набувають більшої завершеності. Так, у статті 34 проекту від Робочої групи пропонується визначити, що громадянам, які належать до корінних народів і національних меншин, держава забезпечує право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у визначених законом навчальних закладах державної і комунальної форми власності або через національні культурні товариства шляхом формування фондів, цільових програм. Наразі у чинній Конституції України такі гарантії відсутні.

Чинну статтю 24 Конституції про заборону дискримінації пропонується привести у повну відповідність із європейськими стандартами розуміння суб'єктивних прав. У проекті змін вона включає в себе більшу кількість конкретних ознак, за якими обмеження не допускаються. Робочою групою розширено «захищені ознаки» дискримінації: так, у пропозиціях до статті 42 визначено, що користування правами та свободами, визнаними в цій Конституції та законах України, має бути забезпечено без дискримінації за будь-якою ознакою — статі, раси, кольору шкіри, етнічного або соціального походження, генетичних характеристик, мови, релігії або переконань, політичних та інших поглядів, належності до корінних народів та національних меншин, майнового стану, місця проживання, обмеженої працездатності, віку або за іншою ознакою.

Робоча група вперше запропонувала включити до статті 40 заборону колективного вислання іноземців. Крім того, Робоча група запропонувала положення про те, що ніхто не може бути висланий чи екстрадований у державу, в якій не скасовано смертну кару або існує реальна небезпека того, що особа може бути зазнати катувань чи інших видів нелюдського чи такого, що принижує людську гідність, поводження або покарання.

Робочою групою було сформульовано і включено до проекту змін повномасштабне право на свободу та особисту недоторканність. Загальний обсяг цього права збільшився майже втричі. Змінено було також термін, передбачений Основним Законом для тимчасового арешту або затримання особи без санкції суду (з 72 годин до 48 годин). З іншого боку, серед підстав можливого арешту або затримання з'явилася нова підстава — «запобігання вчиненню терористичних актів за наявності обґрунтованої підозри».

Норми у проекті змін щодо свободи вираження поглядів було підготовлено Робочою групою в майже повній відповідності до вимог статті 10 Європейської конвенції із захисту прав людини і основоположних свобод 1950 року. При цьому Робоча група дійшла висновку про необхідність вилучення кінематографічних підприємств з переліку можливих об'єктів для державного ліцензування. З іншого боку, Робоча група більшістю голосів погодилася внести ще одну (на додаток до закріплених чинною Конституцією України) підставу для накладання законних обмежень на здійснення свободи вираження поглядів.

Статтю 30 проекту (щодо свободи думки, совісті та релігії) також було викладено Робочою групою майже в повній відповідності до вимог вказаної конвенції. Зокрема, залишено колективну свободу сповідувати свою релігію або переконання спільно з іншими.

Що ж стосується статті про свободу зібрань та об'єднань (стаття 32 проекту), то вона збагатилася новелою про заборону утворення партій, які сповідують нацистську, фашистську або комуністичну ідеологію.

Помітно проблематичним для Робочої групи стало вироблення нової редакції статті про право мирно користуватися своєю власністю (майном). У статті 35 проекту відображено ситуацію на тимчасово окупованих територіях України, пов'язану з примусовим заволодінням іноземною державою власністю держави, фізичних та юридичних осіб.

Робоча група суттєво розширила редакцію права особи на підприємницьку діяльність (стаття 47 проекту). Як важливу гарантію цього права Робоча група закріпила положення про те, що «іноземному інвесторові гарантується вивіз прибутку та вкладеного капіталу». Суттєвим поліпшенням ситуації з правовими гарантіями підприємництва слід вважати також новелу Робочої групи, за якою кожен має «право на підприємницьку діяльність без необхідності одержання дозволу органів влади і місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом».

Удосконалюючи визначення права на страйк, члени Робочої групи більшістю голосів (від присутніх) відхилили пропозицію громадських активістів внести до проекту змін право «кожного» на участь у страйку (фактично право на індивідуальний страйк), а також право працюючих брати участь у страйках солідарності. Вони також не підтримали пропозиції активістів щодо легалізації страйків з політичними мотивами чи вимогами.

Досить драматичним для Робочої групи стало опрацювання нової редакції конституційного права на освіту (стаття 34 проекту). Робоча група більшістю голосів присутніх відмовилася внести до проекту норму про те, що обов'язковість освіти має стосуватися лише неповної середньої освіти (9 років навчання). Крім того, Робоча група висловила проти норми про те, що в Україні визнається й гарантується академічна свобода, з якої мало б витікати право університетів на організаційну і матеріально-фінансову автономію.

Що стосується права на охорону здоров'я (стаття 49 проекту), то в проекті від Робочої групи воно стало набагато «скромнішим» у порівнянні з чинною Конституцією України. За проектом змін від Робочої групи, безоплатну медичну допомогу відтепер можна буде одержати лише в екстрених випадках і мінімальних масштабах. Решту можливостей має передбачати страхова (державна й недержавна) медицина.

У свою чергу, право на шлюб і створення сім'ї (стаття 28 проекту) в редакції, запропонованій Робочою групою, більше не прив'язується до чинного конституційного визначення шлюбу як об'єднання жінки і чоловіка. Замість цього Робоча група запропонувала і внесла до проекту норму про те, що «право на шлюб, створення сім'ї гарантуються законом».

Як справедливо зазначають громадські активісти, в проекті залишилося таке обмеження на здійснення прав і свобод людини, як сумнозвісна «мораль». Загалом Робоча група не наважилася скоротити у своїх пропозиціях до розділу II кількість підстав для можливих обмежень на здійснення прав і свобод людини, які передбачено міжнародним (європейським) законодавством про права людини ще в першій половині ХХ століття.

На певну критику заслуговує збереження окремими статтями норм про право на звернення (стаття 53 проекту) і право брати участь в управлінні державними справами (стаття 33 проекту). За загальноєвропейською практикою, звернення особи до органу влади є елементом її права на участь в управлінні державою.

Наразі можна констатувати, що такі беззаперечні цінності органічного конституціоналізму, як право народу на демократичне повстання; право на зброю для захисту себе і своєї сім'ї; право на доступ до публічної інформації; свобода від обмежень у професійній сфері літератури, мистецтва і науки; академічна свобода та автономія університетів; право на належне врядування; право на політичний страйк; право на одностатевий шлюб; право вільно чинити з власною долею — опинилися за межами проектної конституційної оболонки⁶⁸.

Визначення та оцінка варіантів політики, опис ситуацій, порівняння пропозицій сторін окреслюють, оцінюють та порівнюють можливі альтернативи політики.

Дискусія в медіа щодо змін до Конституції України загалом зводиться до таких тез:

- 1) зміни в частині децентралізації вносити треба, бо це виконання Мінських угод і шлях до миру;
- 2) зміни до Конституції України взагалі не можна вносити в умовах де-факто воєнного стану;
- 3) без змін до Конституції України неможливе завершення реформ правосуддя та місцевого самоврядування;
- 4) зміни зроблено непрозоро, нашвидкоруч, вони мають багато технічних та змістових вад, їх прийняття може роз'єднати суспільство.

⁶⁸ За матеріалами меморандуму з приводу розробки законопроекту про внесення змін та доповнень до розділу II чинної Конституції України, підготовленого Робочою групою Конституційної Комісії станом на 15 липня 2015 року, складеного членом Робочої групи В.Печицьким (<http://www.khpg.org/index.php?id=1437282169>).

ВИСНОВКИ, РЕКОМЕНДАЦІЇ

Сучасний конституційний процес загрожує громадською нестабільністю, роз'єднанням політичних еліт. Причинами цього можуть бути непрозорість процесу підготовки та ухвалення змін до Основного Закону, відсутність широкої публічної дискусії, низька технічна якість змін, оскільки готуються вони занадто швидко. Замість того щоб стати суспільним договором, конституційний процес може призвести до чергової політичної і суспільної кризи.

Виходом із ситуації може стати припинення явної демонстрації залежності дій вищих очільників держави від Мінських домовленостей, які мають контрверсійну юридичну легітимність⁶⁹, початок широкого обговорення напрацьованих змін без штучного прискорення їх розгляду аж до досягнення суспільного консенсусу. Адже ідея «суспільного договору» передбачає, що пропозиція його укладення завжди виходить від суверена, тобто народу.

⁶⁹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://antikor.com.ua/articles/61421-fahivtsi_doveli_juridichnu_nikchemnistj_minsjkih_ugod_foto/print.

6. НОВІ ПІДХОДИ ДО ОРГАНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ВЛАДИ В УКРАЇНІ (2014–2015)

У розділі висвітлено основні пропозиції до конституційної реформи в системі розподілу повноважень Президента, Уряду і Парламенту на центральному та регіональному рівнях.

Одним із наслідків Революції Гідності став «демонтаж» політичного режиму, створеного у період президентства В. Януковича, який прагнув встановити загальний контроль над ухваленням політичних та управлінських рішень. Через недостатню стійкість і демократичність партій, їхню переважну орієнтованість на впровадження інтересів крупних донорів, слабкість парламентських процедур створювалися можливості для узурпації влади та політичного регресу в бік авторитаризму. Внаслідок самоусунення В. Януковича від влади⁷⁰, зміни політичної ваги груп інтересів та вираження цих змін у конституційному процесі, починаючи з 21 лютого 2014 року⁷¹, Україна повернулася до конституційної моделі, яка носить більш збалансований характер⁷².

У той же час у середовищі політиків, експертів з питань політичної системи та конституціоналістів ширилось переконання в необхідності вдосконалити чинні конституційні норми, зокрема в частині поділу влади в Україні. Ця ідея виходила з оцінок політичної практики «коабітації»⁷³ у 2004–2010 рр., яка спиралась на таку конституційну модель поділу влади і характеризувалася гострим протистоянням між Президентом Віктором Ющенком, з одного боку, та парламентською більшістю і Прем'єр-міністром Юлією Тимошенко — з іншого. Тодішній слабкий вплив Президента значною мірою зумовлювався політичною розстановкою сил, здрібнілістю початково пропрезидентської фракції «Наша Україна–Народна самооборона» та переорієнтацією різних груп соратників на доступ до джерела розподілу державного ресурсу, яким на той час виступала Прем'єр-міністр; водночас мали місце вади інституційного характеру, які ускладнювали ієрархію відносин у системі влади і послаблювали систему державного управління. Йшлося передусім, але не вичерпно, про двоїстість формування та підпорядкування Уряду.

⁷⁰ Постанова Верховної Ради України від 22 лютого 2014 року № 757-VII «Про самоусунення Президента України від виконання конституційних повноважень та призначення позачергових виборів Президента України». Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/757-18>.

⁷¹ Закон України від 21 лютого 2014 року № 742-VII «Про відновлення дії окремих положень Конституції України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/742-18/para2#n2>.

⁷² Див.: Krouwel A. Amsterdam: Vrije Universiteit, 2003; Зазнаєв О.И. Измерение президентской власти // Полупрезидентская система: теоретические и прикладные аспекты. – Казань: Издательство КФУ, 2006.

⁷³ Коабітація – (*cohabitation politique*, фр. – співіснування політичне) означає взаємодію президента і прем'єр-міністра, які представляють різні політичні сили, в рамках напівпрезидентської моделі. Термін походить з Конституції V Французької Республіки.

6.1. Процес конституційних змін політичної системи

Після того як у лютому 2014 року ідею напівпрезидентського правління у форматі «Президент — Прем'єр» було зафіксовано, почався процес реформатування конституційної моделі поділу влади, ініційований Президентом Петром Порошенком. Уже **26 червня 2014 року** (менш ніж через три тижні після своєї інавгурації) він виступив із законопроектом про внесення змін до Конституції⁷⁴. Цей законопроект (4178а) було оцінено досить неоднозначно. І експерти, і політики сходились на ідеї доцільності змін, які б дозволили усунути дуалізм у формуванні Уряду та підпорядкуванні міністрів, але разом з тим вони вказували на недоліки ініціативи⁷⁵.

27 листопада 2014 року Президент відкликав цей законопроект і трохи більше ніж через півроку (**1 липня 2015 року**) вніс новий проект закону — «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (2217а), який 15 липня було ще доопрацьовано. **30 серпня 2015 року** Конституційний Суд України підтвердив, що пропонувані зміни не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини та громадянина, не спрямовані на ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності держави, а також що ці зміни не вносяться у період воєнного чи надзвичайного стану⁷⁶, і наступного дня — **31 серпня 2015 року** — Парламент України схвалив законопроект⁷⁷. Відповідно до процедури внесення змін до Конституції, необхідним є голосування за вказаний законопроект більшістю не менш ніж дві третини конституційного складу Верховної Ради на наступній сесії Верховної Ради України (ст. 155 Конституції України), і в такому випадку проект вважається прийнятим. Отже, за логікою, для зміни Конституції необхідно було забезпечити голосування за цей законопроект під час третьої сесії Верховної Ради восьмого скликання, яка завершилася 29 січня 2016 року. Але з різних причин у ході цієї сесії необхідну кількість голосів зібрати не вдалося, що ставить під питання вірогідність змін у політичній системі⁷⁸.

⁷⁴ Див. проект Закону України «Про внесення змін до Конституції (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» № 4178а від 26.06.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513.

⁷⁵ Зокрема, неурядові експерти побачили в законопроекті як формальні та процедурні недоліки, так і конкретні загрози для демократичного функціонування політичних інститутів, яких ці зміни мали стосуватися. Див.: Висновок групи науковців та громадських експертів щодо проекту Закону про внесення змін до Конституції України № 4178а від 26.06.2014 р. – Центр політико-правових реформ / В. Василенко, С. Головатий, Я. Журба, Ю. Кириченко, Ю. Ключковський, І. Когут, І. Коліушко, С. Конончук, О. Сироїд, А. Ткачук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pravo.org.ua/files/Const_reform/Opinion_4178a_const.pdf.

⁷⁶ Див. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 30.08.2015 р. Справа №1-18/2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=281892>.

⁷⁷ Постанова Верховної Ради України від 31 серпня 2015 року № 656-VIII «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/656-viii#n8>.

⁷⁸ Процес внесення змін до Конституції мав ще одну інтригу – спробу отримати тлумачення Конституційного Суду України, що означають у Конституції слова «наступна сесія» в контексті процесу внесення до неї змін. Зрештою, було вирішено, що це будь-яка наступна сесія, на якій розглядається питання про голосування початково схваленого проекту про внесення змін до Конституції.

Зважаючи на «серіальність» процесу внесення змін до Конституції і невизначеність кінцевого результату, необхідно зафіксувати підходи до бачення командою Президента нового балансу противаг і визначити тренди подальших політичних трансформацій.

6.2. Зміст пропозицій до балансу системи влади

Порівняння двох законопроектів, запропонованих командою П. Порошенка, показує, що в ході конституційних перетворень початкова ініціатива президентської сторони надати главі держави більше повноважень щодо виконавчої влади (зокрема її центральних та місцевих органів) дещо обмежилась. Водночас пропонується модифікувати (у порівнянні з чинними повноваженнями Президента, що відповідають нормам Конституції в редакції від 21 лютого 2014 року) саму систему організації влади на регіональному рівні. Крім того, Президент прагне отримати можливості контролю за рішеннями органів місцевого самоврядування із застосуванням конституційної юрисдикції.

Розглянемо детальніше, як саме змінюються кадрові повноваження Президента України та їхня вага в контексті кожного з трьох варіантів проекту змін до Конституції.

Основні пропоновані зміни в системі розподілу кадрових повноважень Президента, Уряду і Парламенту на центральному та регіональному рівнях

Центральний рівень (Уряд, центральні органи виконавчої влади, органи державної влади з різними статусами):

- ✓ формування та відставка Уряду;
- ✓ призначення та звільнення Генерального прокурора України;
- ✓ призначення та звільнення голови Служби безпеки України;
- ✓ призначення та звільнення голови Державного бюро розслідувань;
- ✓ призначення та звільнення голови Служби зовнішньої розвідки;
- ✓ командування Збройними Силами України;
- ✓ призначення та звільнення голови Антимонопольного комітету України та інших регуляторних комітетів.

Регіональний рівень (групада — район — область):

- ✓ призначення та звільнення керівників місцевих органів державної влади (голів держадміністрацій і префектів).

Таблиця 1. Основні пропозиції до зміни системи організації влади в Україні у 2014–2015 роках

Конституція (редакція від 21 лютого 2014 року; чинна)	Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 4178а від 26.06.2014 р. (в редакції від 02.07.2014 р.) <i>Проект відкликано 27.11.2014 р.</i>	Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а від 15.07.2015 р. <i>Проект отримав висновок Конституційного Суду України</i>
ЦЕНТРАЛЬНИЙ РІВЕНЬ		
Формування Уряду		
Прем'єр-міністра України призначає Верховна Рада України за поданням Президента України (пункт 12 статті 85).	Прем'єр-міністра України призначає Верховна Рада України за поданням Президента України (пункт 12 статті 85; стаття 106).	<i>Питання не включено до законопроєкту.</i>
Пропозиції щодо кандидатури Прем'єр-міністра України вносить Президентів України коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України (стаття 84).	Пропозиції щодо кандидатури Прем'єр-міністра України Президентів України вносить парламента коаліція у Верховній Раді України (стаття 83).	<i>Питання не включено до законопроєкту.</i>
Пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України вносить Президентів України коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України (стаття 84).	<i>Питання не включено до законопроєкту.</i>	<i>Питання не включено до законопроєкту.</i>
Верховна Рада України призначає Міністра оборони і Міністра закордонних справ за поданням Президента України.	Верховна Рада призначає Міністра оборони і Міністра закордонних справ України за поданням Прем'єр-міністра України, яке погоджено з Президентом України.	<i>Питання не включено до законопроєкту.</i>
<i>Відповідне положення відсутнє.</i>	Президент України погоджує відповідне подання Прем'єр-міністра України (пункт 9 ¹ статті 106; стаття 114).	<i>Питання не включено до законопроєкту.</i>

<p>Конституція (редакція від 21 лютого 2014 року; чинна)</p>	<p>Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 4178а від 26.06.2014 р. (в редакції від 02.07.2014 р.) Проект відкликано 27.11.2014 р.</p>	<p>Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а від 15.07.2015 р. Проект отримав висновок Конституційного Суду України</p>
<p>Верховна Рада України призначає членів Кабінету Міністрів України (крім Міністра оборони та Міністра закордонних справ) за поданням Прем'єр-міністра України.</p>	<p>Парламентська коаліція вносить пропозиції Прем'єр-міністрові України щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України.</p>	<p>Питання не включено до законопроекту.</p>
<p>Відставка Уряду</p>		
<p>Верховна Рада України вирішує питання про відставку Прем'єр-міністра України (пункт 12 статті 85).</p>	<p>Верховна Рада України вирішує питання про відставку Прем'єр-міністра України.</p>	<p>Питання не включено до законопроекту.</p>
<p>Верховна Рада України вирішує питання про відставку членів Кабінету Міністрів України (пункт 12 статті 85).</p>	<p>Верховна Рада України вирішує питання про відставку членів Кабінету Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України.</p>	<p>Питання не включено до законопроекту.</p>
<p>Кабінет Міністрів України складає повнова- ження перед новообраною Верховною Радою України (стаття 115).</p>	<p>Без змін (питання не включено до законопроекту).</p>	<p>Питання не включено до законопроекту.</p>
<p>Прем'єр-міністр України, інші члени Кабі- нету Міністрів України мають право заявити Верховній Раді України про свою відставку (стаття 115).</p>	<p>Питання не включено до законопроекту.</p>	<p>Питання не включено до законопроекту.</p>
<p>Відставка Прем'єр-міністра України має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України (стаття 115).</p>	<p>Питання не включено до законопроекту.</p>	<p>Питання не включено до законопроекту.</p>

<p>Конституція (редакція від 21 лютого 2014 року; чинна)</p>	<p>Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 4178а від 26.06.2014 р. (в редакції від 02.07.2014 р.) Проект відкликано 27.11.2014 р.</p>	<p>Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а від 15.07.2015 р. Проект отримав висновок Конституційного Суду України</p>
<p>Прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України (стаття 115).</p>	<p>Питання не включено до законопроекту.</p>	<p>Питання не включено до законопроекту.</p>
<p>Призначення Генерального прокурора України</p>		
<p>Генерального прокурора України призначає Президент України за згодою Верховної Ради України (пункт 25 статті 85; стаття 122).</p>	<p>Генерального прокурора України призначає Президент України за згодою Верховної Ради України (стаття 106).</p>	<p>Питання не включено до законопроекту.</p>
<p>Верховна Рада України надає згоду на призначення на посаду Президентом України Генерального прокурора України (пункт 25 статті 85).</p>	<p>Верховна Рада України надає згоду на призначення на посаду Президентом України Генерального прокурора України (пункт 25 статті 85).</p>	
<p>Звільнення Генерального прокурора України</p>		
<p>Генерального прокурора України звільняє з посади Президент України за згодою Верховної Ради України (стаття 122).</p>	<p>Президент України звільняє з посади Генерального прокурора України (пункт 11 статті 106).</p>	<p>Питання не включено до законопроекту.</p>
<p>Відставка Генерального прокурора України настає внаслідок висловлення йому недовіри з боку Парламенту (стаття 122).</p>	<p>Верховна Рада України висловлює недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади (пункт 25 статті 85).</p>	<p>Питання не включено до законопроекту.</p>
<p>Призначення голови Служби безпеки України</p>		
<p>Голову Служби безпеки України призначає на посаду Верховна Рада України за поданням Президента України (пункт 12¹ статті 85).</p>	<p>Голову Служби безпеки України призначає Президент України за згодою Верховної Ради України (пункт 14 статті 106).</p>	<p>Питання не включено до законопроекту.</p>

<p>Конституція (редакція від 21 лютого 2014 року; чинна)</p>	<p>Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 4178а від 26.06.2014 р. (в редакції від 02.07.2014 р.) <i>Проект відкликано 27.11.2014 р.</i></p>	<p>Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а від 15.07.2015 р. <i>Проект отримав висновок Конституційного Суду України</i></p>
<p>Верховна Рада України надає згоду на призначення Президентом України голови Служби безпеки України (пункт 12¹ статті 85).</p>	<p>Верховна Рада України надає згоду на призначення Президентом України голови Служби безпеки України (пункт 12¹ статті 85).</p>	
<p>Звільнення голови Служби безпеки України</p>		
<p>Голову Служби безпеки України звільняє з посади Верховна Рада України за поданням Президента України (пункт 12¹ статті 85).</p>	<p>Голову Служби безпеки України звільняє Президент України (пункт 14 статті 106).</p>	<p><i>Питання не включено до законопроекту.</i></p>
<p>Призначення голови Державного бюро розслідувань⁷⁹</p>		
<p><i>Державне бюро розслідувань не фігурує в тексті Конституції.</i></p>	<p>Голову Державного бюро розслідувань призначає Президент України за згодою Верховної Ради України (пункт 14² статті 106).</p>	<p><i>Питання не включено до законопроекту.</i></p>
	<p>Верховна Рада України надає згоду на призначення на посаду голови Державного бюро розслідувань (пункт 12² статті 85).</p>	
<p>Звільнення голови Державного бюро розслідувань</p>		
<p><i>Державне бюро розслідувань не фігурує в тексті Конституції.</i></p>	<p>Верховна Рада України висловлює недовіру голові Державного бюро розслідувань, що має наслідком його відставку з посади (пункт 12² статті 85).</p>	<p><i>Питання не включено до законопроекту.</i></p>

⁷⁹ У чинній Конституції України цей орган не згадується.

<p>Конституція (редакція від 21 лютого 2014 року; чинна)</p>	<p>Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (в редакції від 02.07.2014 р.) <i>Проект відкликано 27.11.2014 р.</i></p>	<p>Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а від 15.07.2015 р. <i>Проект отримав висновок Конституційного Суду України</i></p>
<p>Призначення командування Збройних Сил України</p>		
<p>Президент України є Верховним головнокомандувачем Збройних Сил України. Президент України призначає на посади вище командування ЗСУ, інших військових формувань (пункт 17 статті 106).</p>	<p>Президент України є Верховним головнокомандувачем Збройних Сил України. Президент України призначає на посади вище командування ЗСУ, інших військових формувань (пункт 17 статті 106).</p>	<p><i>Питання не включено до законопроекту.</i></p>
<p>Звільнення командування Збройних Сил України</p>		
<p>Президент України звільняє з посад вище командування ЗСУ (пункт 17 статті 106)</p>	<p>Президент України звільняє з посад вище командування ЗСУ, інших військових формувань (пункт 17 статті 106).</p>	<p><i>Питання не включено до законопроекту.</i></p>
<p>Призначення керівництва Служби зовнішньої розвідки⁸⁰</p>		
<p>Конституційне положення відсутнє. Регулюється законом. За змістом рівнозначне відповідним пропозиціям змін до Конституції України.</p>	<p>Президент України призначає на посаду голову Служби зовнішньої розвідки (пункт 14¹ статті 106).</p>	<p><i>Питання не включено до законопроекту.</i></p>
<p>Звільнення керівництва Служби зовнішньої розвідки</p>		
<p>Конституційне положення відсутнє. Регулюється законом. За змістом рівнозначне відповідним пропозиціям змін до Конституції України.</p>	<p>Президент звільняє з посади голову СЗР (пункт 14¹ статті 106).</p>	<p><i>Питання не включено до законопроекту.</i></p>

⁸⁰ Цією редакцією Конституції пропонувалося включити голову Служби зовнішньої розвідки до складу Ради національної безпеки і оборони України – координаційного органу, головою якого є Президент України. Також у цей спосіб до тексту Конституції внесено цю посаду, що робило її більш інституціоналізованою.

<p>Конституція (редакція від 21 лютого 2014 року; <i>чинна</i>)</p>	<p>Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 4178а від 26.06.2014 р. (в редакції від 02.07.2014 р.) <i>Проект відкликано 27.11.2014 р.</i></p>	<p>Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а від 15.07.2015 р. <i>Проект отримав висновок Конституційного Суду України</i></p>
<p>Призначення голови Національного банку України</p>		
<p>Призначення на посаду голови Національного банку України здійснює Верховна Рада України за поданням Президента України (пункт 15 статті 85).</p>	<p>Президент вносить подання про призначення на посаду голови Національного банку України (пункт 12 статті 106).</p>	<p><i>Питання не включено до законопроекту.</i></p>
<p>Звільнення Голови Національного банку України</p>		
<p>Звільнення з посади голови Національного банку України здійснює Верховна Рада України за поданням Президента України (пункт 15 статті 85).</p>	<p>Президент вносить подання про звільнення з посади голови Національного банку України (пункт 12 статті 106).</p>	<p><i>Питання не включено до законопроекту.</i></p>
<p>Кадрові повноваження щодо керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України</p>		
<p>Призначення голови Антимонопольного комітету України, голів і членів національних комісій</p>		
<p>Голову Антимонопольного комітету України призначає Верховна Рада за поданням Президента України.</p>	<p>Президент України призначає на посади Голову Антимонопольного комітету України, голів і членів національних комісій, що здійснюють державне регулювання природних монополій, у сферах зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг (пункт 9^а статті 106).</p>	<p><i>Питання не включено до законопроекту.</i></p>

<p>Конституція (редакція від 21 лютого 2014 року; чинна)</p>	<p>Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 4178а від 26.06.2014 р. (в редакції від 02.07.2014 р.) <i>Проект відкликано 27.11.2014 р.</i></p>	<p>Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а від 15.07.2015 р. <i>Проект отримав висновок Конституційного Суду України</i></p>
<p>Звільнення голови Антимонопольного комітету України</p>		
<p>Верховна Рада України звільняє голову Антимонопольного комітету України з посади (пункт 12 статті 85).</p>	<p>Президент звільняє з посади Голову Антимонопольного комітету України (пункт 9² статті 106).</p>	<p><i>Питання не включено до законопроекту.</i></p>
<p>Відповідне положення відсутнє.</p>	<p>Президент звільняє з посад голів і членів національних комісій, що здійснюють державне регулювання природних монополій, у сферах зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг (пункт 9² статті 106).</p>	<p><i>Питання не включено до законопроекту.</i></p>
<p>РЕГІОНАЛЬНИЙ РІВЕНЬ</p>		
<p>Призначення керівників місцевих органів виконавчої влади⁸¹</p>		
<p>Президент України призначає на посади голів місцевих державних адміністрацій за поданням Кабінету Міністрів України (стаття 118).</p>	<p>Президент України призначає на посади представників Президента в регіонах і районах (пункт 10 статті 106).</p>	<p>Виконавчу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі здійснюють префекти. Префектів призначає Президент України за поданням Кабінету Міністрів України (стаття 118). Префект відповідальний перед Президентом України, підзвітний і підконтрольний Кабінетові Міністрів України (стаття 118).</p>

⁸¹ У законопроектах щодо змін до Конституції пропонувалося ліквідувати місцеві державні адміністрації, а керівниками виконавчої влади визначити відповідно представників Президента (законопроект 2014 року) та префектів (законопроект 2015 року). Інститут представників Президента в регіонах створювався. Ліквідовувалися місцеві державні адміністрації, які конституційно є місцевими органами державної виконавчої влади.

<p>Конституція (редакція від 21 лютого 2014 року; чинна)</p>	<p>Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 4178а від 26.06.2014 р. (в редакції від 02.07.2014 р.) Проект відкликано 27.11.2014 р.</p>	<p>Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а від 15.07.2015 р. Проект отримав висновок Конституційного Суду України</p>
<p>Звільнення з посад керівників місцевих органів виконавчої влади</p>		
<p>Президент України звільняє з посади голів місцевих державних адміністрацій за поданням Кабінету Міністрів України (стаття 118).</p>	<p>Президент України звільняє з посад представників Президента в регіонах і районах (пункт 10 статті 106).</p>	<p>Препфектів звільняє Президент України за поданням Кабінету Міністрів України (стаття 118).</p>
<p>Президент України приймає рішення про відставку з посади голів місцевих державних адміністрацій внаслідок висловлення голові місцевої державної адміністрації недовіри простою більшістю від складу місцевої ради відповідного рівня (стаття 118).</p>	<p>Питання не включено до законопроекту.</p>	<p>Питання не включено до законопроекту.</p>
<p>Президент України звільняє з посади голів місцевих державних адміністрацій внаслідок висловлення голові місцевої державної адміністрації недовіри з боку двох третин від складу місцевої ради (стаття 118).</p>	<p>Питання не включено до законопроекту.</p>	<p>Питання не включено до законопроекту.</p>
<p>Повноваження щодо Верховної Ради та органів місцевого самоврядування Автономної Республіки Крим</p>		
<p>Положення про дострокове припинення Президент припиняє повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи органу місцевого самоврядування у випадку, визначеному Конституцією України (пункт 8 статті 106).</p>	<p>Президент України достроково припиняє повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи органу місцевого самоврядування у випадку, визначеному Конституцією України (пункт 81 статті 106).</p>	<p>Питання не включено до законопроекту. Зберігається чинне конституційне регулювання.</p>

<p>Конституція (редакція від 21 лютого 2014 року; чинна)</p>	<p>Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 4178а від 26.06.2014 р. (в редакції від 02.07.2014 р.) Проект відкликано 27.11.2014 р.</p>	<p>Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а від 15.07.2015 р. Проект отримав висновок Конституційного Суду України</p>
<p>В Автономній Республіці Крим діє представ- ництво Президента України (стаття 139).</p>	<p>Відповідне положення запропоновано виключити.</p>	<p>Питання не включено до законопроекту. Зберігається чинне конституційне регулю- вання.</p>
<p>Президент України скасовує акти Ради міні- стрів Автономної Республіки Крим (пункт 16 статті 106).</p>	<p>Президент України скасовує акти Ради міні- стрів Автономної Республіки Крим; зупиняє дію рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи органів місцевого самоврядування зі зверненням до Конституційного Суду України (пункт 16 статті 106).</p>	<p>Президент України тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призна- чає тимчасового державного уповноваженого у випадках, визначених Конституцією України (пункт 81 статті 106). Президент України звертається до Конститу- ційного Суду України щодо акта органу міс- цевого самоврядування та зупиняє дію акта. За рішенням Конституційного Суду України скасовує акт (стаття 144).</p>

Як видно з таблиці, запропоновані проектом від 26 червня 2014 року зміни до Конституції України висвітлювали тенденцію переорієнтації повноважень: з одного боку, Уряд набуває більшої кадрової автономії, адже можливості Президента щодо призначення міністрів оборони та закордонних справ зменшувалися, а з іншого — пропонувалося значно посилити позиції Президента в так званому «правоохоронному» блоці (прокуратурі, СБУ та Державному бюро розслідувань), Збройних Силах, а також на рівні центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Уряду, але виконують регуляторні чи контрольні функції (як, наприклад, Антимонопольний комітет). Саме неподільний контроль за цими органами і є, на нашу думку, ключовою ідеєю в запропонованому пакеті змін для посилення впливу Президента на рівні центральних органів виконавчої влади.

Іншим важливим моментом запропонованих змін було створення інституту представників Президента в регіонах (префектів) замість державних адміністрацій, які функціонують зараз і є частиною системи державної виконавчої влади. Цей новий інститут планувався як підзвітний і підконтрольний виключно Президенту. Передбачалося, що ці представники Президента, а не виконавча влада, координуватимуть взаємодію територіальних структур центральної виконавчої влади, а в умовах воєнного чи надзвичайного стану спрямовуватимуть та організовуватимуть діяльність усіх територіальних органів центральної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Через систему підпорядкування представників Президента один одному по лінії «регіон — райони» закладалася вертикаль здійснення влади Президентом на місцях. На них покладалися значні функції з «нагляду за відповідністю Конституції та законам України актів органів місцевого самоврядування». Ці представники «відповідальні перед Президентом України, підзвітні та підконтрольні йому» (стаття 107¹).

На нашу думку, політичною суттю запропонованих змін є спроба модифікувати політичний вплив Президента, зменшивши його безпосередні прямі кадрові повноваження щодо Уряду з одночасним розширенням його владних можливостей в інших лініях управління в системі виконавчої влади, результатом яких є посилення позицій Президента у системі виконавчої влади.

Восени 2015 року команда Президента відмовилася від початкового наміру переформувати систему влади на центральному рівні «Президент — Уряд — центральні органи виконавчої влади». Політики обмежилися змінами системи організації влади регіонального рівня. Чи буде закріплено їх у Конституції, залишається наразі відкритим питанням.

6.3. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а від 1 липня 2015 року (на заміну — від 15 липня 2015 року)

Порівняно з попереднім, який передбачав досить суттєві зміни у вертикалі виконавчої влади, новий законопроект є значно скромнішим за обсягом запропонованих новацій. Він стосується насамперед децентралізації влади, тому містить новели щодо повноважень Президента у сфері формування місцевих органів влади. Дві редакції цього законопроекту — від 1 та від 15 липня 2015 року — майже ідентичні. Відмінність між ними — це частина 18 Перехідних положень у редакції від 15 липня 2015 року, яка передбачає, що особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей визначаються окремим законом.

Таким чином, порівняно із законопроектом № 4178а, який надавав Президентіві право одноосібно призначати і звільняти регіональних представників, законопроект № 2217а передбачає призначення і звільнення префектів Президентом за поданням Кабінету Міністрів, тобто усувається виключне підпорядкування керівників регіонального рівня Президентіві. Хоча їхні завдання пов'язані зі здійсненням нагляду за представницькою владою місцевого рівня — радами, новий законопроект передбачає відповідальність префектів перед Президентом України та одночасну підзвітність та підконтрольність Кабінетові Міністрів України, а не лише Президентіві. Що стосується актів префектів — вертикалі влади з наглядовими функціями, то в попередньому законопроекті право скасовувати їхні рішення надавалось виключно Президентіві, а в новому законопроекті передбачено розмежування сфер компетенції Президента і Кабінету Міністрів щодо скасування актів префектів. Таким чином, можна констатувати певне зменшення впливу Президента на формування нової своєрідної вертикалі влади «центр — регіони», похідної від інституту президентства, яка за початковим задумом не мала відноситися до виконавчої влади, але у липневому (2015 року) законопроекті про внесення змін до Конституції щодо децентралізації влади вже пропонується положення про те, що префекти здійснюють виконавчу владу, і визначається вплив Уряду на їх призначення та звільнення .

Місцеві органи виконавчої влади, підпорядковані центральному рівню (міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади), утворюють управлінську вертикаль «центр — регіони».

Отже, можна констатувати, що пропонувані зміни до Конституції несуть у собі ідею створення двох вертикалей «центр — регіони» — політичної (префекти) та управлінської (місцеві органи виконавчої влади). Крім того, передбачається створення виконавчих структур для органів місцевого самоврядування на рівні районних та обласних рад.

Водночас, стаття 144 нового законопроекту передбачає посилення впливу Президента на діяльність органів місцевого самоврядування, адже він отримує право призупиняти дію актів органів місцевого самоврядування, що не відповідають

Конституції України, створюють загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, та призупиняти діяльність цих органів з одночасним призначенням тимчасового державного уповноваженого. Таким чином, Президент отримує право ввести пряме президентське правління в окремій громаді, районі, області до рішення Конституційного Суду щодо цих актів. У разі якщо Конституційний Суд визнає ці акти такими, що суперечать Конституції України, Верховна Рада України має призначити дострокові вибори у відповідному регіоні.

Загалом ці пропозиції відповідають логіці попереднього законопроекту і спрямовані на посилення впливу Президента на регіональну вертикаль виконавчої влади.

ВИСНОВКИ, РЕКОМЕНДАЦІЇ

Підсумовуючи, можна констатувати, що в Україні склалася і на конституційному рівні утверджується напівпрезидентська модель поділу влади. Наразі нема передумов, які б свідчили про готовність політичного класу закладати правову базу для парламентської моделі чи, принаймні, розглядати можливість переходу до неї. Політична система у світлі запропонованих змін до Конституції залишається в рамках прем'єр-президентської моделі з досить «сильним» Президентом.

Поточний конституційний процес та дискурс довкола нього вказують на те, що відтворення владних статусів буде здійснюватися саме в рамках напівпрезидентціалізму. Водночас, учасники політичного процесу розглядають ці рамки як принципово рухливі ще не в одному електоральному циклі, тобто конституційний транзит у питаннях політичної системи та організації влади триватиме. Сама можливість досягнення змін залежатиме від ступеня консолідованості політичних еліт довкола підходів глави держави.

У теоретичній перспективі напівпрезидентська модель поділу влади інституційно здатна підтримувати процес демократичної консолідації (якщо оцінювати суто політичну систему у вузькому сенсі слова), однак відповідь на питання про те, чи вона спрацює, залежить від балансу повноважень у системі влади, виключення ситуацій одноосібного контролю з боку Президента за якоюсь із структур влади, мінімізації позаконституційних і позаправових впливів. Як засвідчила нещодавня українська політична практика, концентрація владних повноважень і прагнення контролю над урядом та виконавчою владою, до чого вдавався, наприклад, В. Янукович, здатні зруйнувати систему стримувань і противаг у межах цієї моделі та призвести до спалаху політичного конфлікту.

Конституційні зміни після Майдану

Літературний редактор: Світлана Іванівна Глущик
Дизайн: Лариса Конончук

Розповсюджується безкоштовно
Український незалежний центр політичних досліджень, 2016

Формат 70х100/16
Ум. друк. арк. 3,96
Тираж 500 прим. Зам. № 1/6

Видавець і виготовлювач ТОВ «Агентство «Україна»
01054, м. Київ, вул. Гончара, 55
(Свідоцтво про реєстрацію серії ДК № 265 від 30.11.2000 р.)