

16. Yake znachennya malo krimske pitannya dlya stanovlennya ta rozvitku ukrainsko-rosiyskikh vidnosin u 1991-2014 rr.? – Kriz viki – Krim: shlyakh kriz viki – Istoriya u zapitannya i vidpovidyakh – 2014 [Elektronniy resurs]. – Rezhim dostupu: <http://history.vn.ua/book/krim/118.html>.

Каландирец Юрий, Остапчук Алексей

ПОЛУОСТРОВ КРЫМ:

ОБЪЕКТ КОНФРОНТАЦИИ В РОССИЙСКО-УКРАИНСКИХ ОТНОШЕНИЯХ

Сделана попытка проанализировать специфику российско-украинских отношений, после получения Украиной независимости сосредоточиться вокруг проблемных вопросов, связанных с Автономной Республикой Крым. Результаты анализа в данной статье освещаются как предпосылки и причины аннексии украинского полуострова Крым Российской Федерацией в марте 2014-го года.

Ключевые слова: Крым, Украина, Российская Федерация, Черноморский флот, Тузла, Харьковские соглашения, аннексия, шовинизм, территориальная целостность, правовой статус.

Kalandyrets Yuriy, Ostapchuk Olexey

CRIMEAN PENINSULA

AS AN OBJECT OF CONFRONTATION IN RUSSIAN-UKRAINIAN RELATIONS

An attempt to analyze the specifics of Russian-Ukrainian relations after gaining independence last around issues related to ARC. The analysis in this article covers both the background and reasons for the annexation of Ukrainian peninsula of Crimea by the Russian Federation in March 2014.

Keywords: Crimea, Ukraine, Russia, the Black Sea Fleet, Tuzla, Kharkiv agreements, annexation, chauvinism, territorial integrity and legal status.

Одержано 22.05.2017

УДК 342.25(477)

*Кузуб Галина
(Чернівці)*

**ЗМІНИ ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ЯК ОСНОВА
НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ РЕФОРМИ**

У статті проаналізовано особливості внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади. Автором виділено ключові аспекти законодавчого процесу, а також звернуто увагу на його неоднозначну оцінку в українському суспільстві. За допомогою SWOT-аналізу було підсумовано перспективи реформування Конституції України.

Ключові слова: децентралізація, конституційна реформа, політичний дискурс, місцеве самоврядування, особливий статус Донбасу.

Процес децентралізації наразі є одним з найактуальніших питань в Україні, що пов'язаний з докорінною перебудовою системи формування адміністративно-територіального устрою і взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування на локальному рівні. Втілення реформи було б неможливим без створення відповідної нормативно-правової бази, що включає як прийняття нових нормативно-правових актів, так і внесення змін до вже існуючих. У цьому аспекті внесення змін до Конституції України є ключовою умовою реалізації процесу децентралізації, але робота з цього питання на сьогоднішній день не завершена.

До проблеми децентралізації влади в Україні неодноразово зверталось багато вітчизняних науковців з галузі політології, права та державного управління, що зумовлено актуальністю проблеми та практичним значенням результатів досліджень. Можна стверджувати, що предмет децентралізації перебуває в полі зору дослідників з початку 2000-х рр., коли були здійснені перші спроби проведення цієї комплексної реформи. До цього часу захищено декілька кандидатських (А. П. Лелеченко, Р. А. Колишко, А. С. Матвієнко, Р. В. Сметанін, К. О. Линьов) та одна докторська (Н. А. Мяловицька) дисертацій з проблеми децентралізації, а також написано велику кількість статей про перспективні напрямки реформування Конституції України у вказаному контексті (В. Бесчастний, А. Стрижак, Ю. Шемчушенко, О. Чернецька, Н. Чудик, І. Ярошенко, І. Семигуліна та ін.).

Зважаючи на необхідність глибокого та всебічного аналізу проблеми децентралізації і потенційних напрямків реформування Конституції України в питанні взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування, дане дослідження мало на меті проаналізувати законодавчий процес внесення змін до Основного закону держави. З усією впевненістю можна сказати, що наразі реформування Конституції відбувається повільніше, ніж формування інших складових нормативно-правової бази реформи, що, зрештою, ще раз підтверджує необхідність комплексного політологічного аналізу вказаного процесу.

Проект внесення змін до Конституції України щодо децентралізації № 2217а був представлений та визначений як невідкладний Президентом України Петром Порошенком ще 1 липня 2015 р. Після його розгляду комітетом правової політики і правосуддя та висловлення висновку Конституційного суду України законопроект був попередньо схвалений Верховною Радою України 31 серпня 2015 р. Проте до цього часу суттєвих змін у статусі проходження документу немає.

У проведеному дослідженні вважаємо за потрібне зупинитись на таких ключових аспектах законодавчого процесу реформування Конституції України: причини внесення змін і вірогідність їх стимулювання ззовні, повноваження Президента України та статус Донецької та Луганської областей згідно законопроекту, процедура голосування у Верховній Раді України, а також супротив внесенню змін до Основного закону. Для ґрунтовного аналізу проблеми звернемося як до формального, так і неформального дискурсу цієї проблеми.

Анатолій Ткачук, директор з питань науки та розвитку громадської організації «Інститут громадянського суспільства», зауважує, що прихильники та противники реформи децентралізації по-різному оцінюють реформування Конституції України: перші стверджують, що ці зміни є прямим наслідком реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1.04.2014 р., а другі вважають, що вони є результатом негласних зобов'язань Президента та відкритих домовленостей контактної групи в Мінську [12]. Зауважимо, що будь-яке з припущень важко спростувати, оскільки питання децентралізації перебувало на порядку денному досить довгий час, але й Мінська угода від 12 лютого 2015 р. в пункті 11 містить умову «Проведення конституційної реформи в Україні зі вступом в силу до кінця 2015 р. нової конституції, яка передбачає в якості ключового елементу децентралізацію (зі врахуванням особливостей окремих районів Донецької та Луганської областей, узгоджених з представниками цих районів), а також прийняття постійного законодавства про особливий статус окремих районів Донецької та Луганської областей [...]» [7].

Відповідаючи на звинувачення у сприянні інтересам Російської Федерації, Президент України Петро Порошенко як суб'єкт законодавчої ініціативи щодо внесення змін до Конституції України зауважує, що «Проект змін до Конституції не передбачає ніякого особливого статусу Донбасу. Всі ці думки – від лукавого. Проект допускає можливість специфічного порядку здійснення місцевого самоврядування в окремих адміністративно-територіальних одиницях Донецької та Луганської областей, що визначаються окремим законом. Саме так це зараз і врегульовано» [9]. Окрім цього, лідер держави зауважив на відповідності цієї норми Мінській угоді.

Внесення змін до Конституції України також актуалізує проблему збільшення президентських повноважень. Зокрема, законопроект пропонує доповнити Розділ XV «Перехідні положення» пунктом 17, в якому вказано: «Президент України до обрання на наступних чергових місцевих виборах у жовтні 2017 року голів громад, депутатів рад громад, районних, обласних рад здійснює повноваження, передбачені статтею 144 Конституції України («Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду» [6]), щодо актів, ухвалених відповідно сільськими, селищними, міськими головами, сільськими, селищними, міськими, районними і обласними радами [...] Конституційний Суд України невідкладно розглядає відповідне звернення Президента України щодо актів сільських, селищних, міських голів, сільських, селищних, міських, районних і обласних рад» [10].

Неоднозначним також є питання введення інституту префекта. Згідно запропонованій у

законопроекті ст. 118 «Виконавчу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі здійснюють префекти [...]. Префект під час здійснення своїх повноважень відповідальний перед Президентом України, підзвітний та підконтрольний Кабінетові Міністрів України» [10]. Серед його основних завдань (ст. 119): «здійснення нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування; координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснення нагляду за додержанням ними Конституції і законів України; забезпечення виконання державних програм; спрямування і організація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації» [10].

Запропоновані зміни були неоднозначно сприйняті народними депутатами України, громадськими активістами та суперечливо подані у медіа-супроводі реформи. Свідченням цього є, наприклад, неформальна оцінка журналістами префекта як «смотрящого від президента». Вітчизняний науковець Юрій Войтенко, аналізуючи зміни до Конституції щодо децентралізації, висловлює думку, що «інститут «префекта» фактично ідентичний інституту «голови місцевої державної адміністрації» (ОДА, РДА) і вони продовжують (де-факто) бути представниками Президента на місцях. Це положення порушує основоположний принцип децентралізації, згідно якого виконавчу владу на місцях мають здійснювати виконавчі комітети районної та обласної ради» [2].

Критикує запропоновані зміни заступниця голови Верховної Ради Оксана Сироїд, яка входить до складу Конституційної комісії: «Пропонується фактично залишити перелік повноважень місцевого самоврядування без змін. Тому неправда, що збільшуються його повноваження» [4]. Іншої точки зору дотримується керівник програми практичної політики Інституту політичної освіти Олександр Солонтай, який стверджує, що перехідні положення внесених змін характеризуються наданням влади префекту відразу, а місцевому самоврядуванню лише після місцевих виборів, що залишає під питанням лише тривалість цього перехідного періоду [5].

Проте безсумнівно головним лакмусовим папірцем сприйняття запропонованих Президентом України змін до Конституції України є питання статусу окремих районів Донецької та Луганської областей. При чому, противники особливого статусу більше представлені в мас-медіа. Колишній суддя Конституційного суду України Віктор Шишкін стверджує, що прийняття окремого закону щодо особливостей здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей є замахом на державний суверенітет України [3]. Їх по-різному оцінюють навіть народні депутати з однієї фракції в парламенті. Оксана Сироїд («Самопоміч») стверджує, що особливий статус Донбасу запустить процеси амністії російських найманців, які вбили тисячі українських громадян, і проведення виборів на окупованих територіях, що легітимізують російсько-бандитську владу; в результаті чого Україна отримає підконтрольний Росії бандитський анклав. А Ганна Гопко («Самопоміч») підкреслює, що зміни в статусі увійдуть в дію лише після проведення виборів за українським законодавством та Конституцією, за участі міжнародних спостерігачів, в тому числі від ОБСЄ [1].

Конфронтація у сприйнятті реформування Конституції України щодо децентралізації влади також проявилася у процедурі прийняття законопроекту в першому читанні. Процес голосування 31 серпня 2015 р. супроводжувався намаганнями противників внесення змін до Основного закону перешкодити механізму голосування: частина депутатів, зокрема з фракції партії «Радикальна партія Олега Ляшка», блокували трибуну, кричали «Ганьба!» і включали сирену. Висловленими ними причинами перешкоджання голосуванню були особливий статус Донбасу та прийняття цих змін в інтересах Російської Федерації [11]. З цієї ж причини відбувався мітинг представників «Правого сектору» і ВО «Свободи» під стінами Верховної Ради, який супроводжувався сутичками з бійцями Національної гвардії України.

Незважаючи на складні умови проведення голосування за внесення змін до Конституції України 31 серпня 2015 р., вони були прийняті у першому читанні. З офіційного складу вищого представницького органу (450 депутатів) проголосували лише 368, з яких підтримали внесення

змін 265, висловились проти 87, утримались 5 та не голосували 11 депутатів. Поіменне голосування за фракціями демонструє повну підтримку народних депутатів партії «Блок Петра Порошенка» («за» 115 зі 143), «Народного фронту» («за» 69 зі 81), «Опозиційного блоку» («за» 38 з 43) та депутатської групи «Воля народу» («за» 14 з 18); неодностайно проголосували депутати з групи «Партія «Відродження» («за» 11 з 22); не підтримали внесення змін позафракційні народні депутати («за» 13 з 43) та депутати з фракції «Об'єднання «Самопоміч»» («за» 5 з 31), «Радикальної партії Олега Ляшка» («за» 0 з 21), «Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина»» («за» 0 з 19) [8].

Вдаючись до SWOT-аналізу законодавчого процесу внесення змін до Конституції України щодо децентралізації, зауважимо, що він відзначається: прискоренням реалізації децентралізації влади в Україні загалом (сильна сторона), конфронтацією суспільства та політичної еліти щодо оцінки вказаних змін (слабка сторона), підтримкою європейської спільноти та, зокрема, позитивними висновками Венеційської комісії (можливості), а також можливістю маніпуляції особливим статусом Донецької та Луганської областей зовнішнім ворогом України (загрози). Успішне реформування Конституції України в цьому разі залежить від активної інформаційно-комунікативної підтримки органами державної влади та публічного вирішення питання необхідності введення особливого статусу для окремих районів Донецької та Луганської областей.

У дослідженні було підсумовано законодавчий процес реформування Конституції України щодо децентралізації влади. Зауважено на його неоднозначності та проблемах перебігу, а також виділено ключові точки поділу думок (причини внесення змін і вірогідність їх стимулювання ззовні, повноваження Президента України та статус Донецької та Луганської області згідно законопроекту). Підкреслено полярність думок як у формальному, так і неформальному дискурсі законодавчого процесу. Окремо було зауважено на спротиві внесенню змін до Конституції як при голосуванні народних депутатів, так і поза стінами парламенту 31 серпня 2015 р. Отримані результати дослідження були застосовані при SWOT-аналізі конституційної реформи в Україні щодо децентралізації влади.

Оскільки законодавчий процес внесення змін до Основного закону держави в рамках процесу децентралізації ще не завершений, існує необхідність подальших досліджень конституційної реформи в Україні. Актуальним є дослідження цього процесу як з юридичної, так і з політологічної точки зору.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Бутченко М. Зрада или Рада. Президентский вариант изменений в Конституцию расколел Раду надвое [Електронний ресурс] / М. Бутченко. – Режим доступу: <http://nv.ua/publications/zrada-ili-rada-prezidentskij-variant-izmenenij-v-konstitutsiju-raskolol-radu-nadvoe-66079.html>.
2. Войтенко Ю. Аналіз змін до Конституції, в частині децентралізації [Електронний ресурс] / Ю. Войтенко. – Режим доступу: http://blogs.ipress.ua/blogs/analiz_zmin_do_konstytutsii_ukrainy_v_chastini_detsentralizatsii_129606.html.
3. Експерти закликають Раду не ухвалювати зміни до Конституції в частині децентралізації під зовнішнім тиском [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.unian.ua/politics/1247748-eksperti-zaklikayut-radu-ne-uhvalyuvati-zmini-do-konstitutsiji-v-chastini-detsentralizatsiji-pid-zovnishnim-tiskom.html>.
4. Зміни до Конституції: децентралізація чи посилення президентської вертикалі? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://chernihiv-post.net/archives/3805>.
5. Зміни до Конституції щодо децентралізації посилять президента, – Солонтай [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://hromadskeradio.org/programs/hromadska-hvylya/zminy-do-konstytuciyi-shchodo-decentralizaciyi-posylyat-prezydenta-solontay>.
6. Конституція України: Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 у редакції від 30.09.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
7. Повний текст угоди, підписаної контактною групою в Мінську [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://news.liga.net/ua/news/politics/5077601-povniy_tekst_ugodi_p_dpisano_kontaktnoyu_grupoyu_v_m_nsku.htm.
8. Поіменне голосування про проект Постанови про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади (№2217а/П1) – в цілому [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_golos?g_id=3462.

9. Порошенко презентував проект змін до Конституції щодо децентралізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dw.com/uk/a-18556561>.
10. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
11. Рада ухвалила зміни до Конституції в першому читанні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/news/2015/08/31/7079619/>.
12. Ткачук А. Чи відповідають зміни до Конституції європейським практикам та нашим потребам? Експертний аналіз [Електронний ресурс] / А. Ткачук. – Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/08/31/7037615/>.

REFERENCES

1. Butchenko M. Zrada ili Rada. Prezidentskiy variant izmeneniy v Konstitutsiyu raskolol Radu nadvoye [Elektronniy resurs] / M. Butchenko. – Rezhim dostupu: <http://nv.ua/publications/zrada-ili-rada-prezidentskiy-variant-izmeneniy-v-konstitutsiyu-raskolol-radu-nadvoe-66079.html>.
2. Voytenko Yu. Analiz zmin do Konstitutsii, v chastini detsentralizatsii [Elektronniy resurs] / Yu. Voytenko. – Rezhim dostupu: http://blogs.ipress.ua/blogs/analiz_zmin_do_konstytutsii_ukrainy_v_chastyni_detsentralizatsii_129606.html.
3. Eksperti zaklikayut Radu ne ukhvalyuvati zmini do Konstitutsii v chastini detsentralizatsii pid zovnishnim tiskom [Elektronniy resurs]. – Rezhim dostupu: <https://www.unian.ua/politics/1247748-eksperti-zaklikayut-radu-ne-uhvalyuvati-zmini-do-konstitutsiji-v-chastini-detsentralizatsiji-pid-zovnishnim-tiskom.html>.
4. Zmini do Konstitutsii: detsentralizatsiya chi posilennya prezidentskoї vertikali [Elektronniy resurs]. – Rezhim dostupu: <http://chernihiv-post.net/archives/3805>.
5. Zmini do Konstitutsii shchodo detsentralizatsii posilyat prezidenta. – Solontay [Elektronniy resurs]. – Rezhim dostupu: <https://hromadskeradio.org/programs/hromadska-hvylya/zminy-do-konstytuciyi-shchodo-decentralizaciyi-posilyat-prezydenta-solontay>.
6. Konstitutsiya Ukraini: Zakon Ukraini № 254k/96-VR vid 28.06.1996 u redaktsii vid 30.09.2016 [Elektronniy resurs]. – Rezhim dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
7. Povniy tekst ugodi. pidpisanoi kontaktnoyu grupoyu v Minsku [Elektronniy resurs]. – Rezhim dostupu: http://news.liga.net/ua/news/politics/5077601-povniy_tekst_ugodi_p_dpisano_kontaktnoyu_grupoyu_v_m_nsku.htm.
8. Poimenne golosuvannya pro proyekt Postanovi pro poperedne skhvalennya zakonoprojektu pro vnesennya zmin do Konstitutsii Ukraini shchodo detsentralizatsii vladi (№2217a/P1) – v tsilomu [Elektronniy resurs]. – Rezhim dostupu: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_golos?g_id=3462.
9. Poroshenko prezentuvav proyekt zmin do Konstitutsii shchodo detsentralizatsii [Elektronniy resurs]. – Rezhim dostupu: <http://www.dw.com/uk/a-18556561>.
10. Proyekt Zakonu pro vnesennya zmin do Konstitutsii Ukraini (shchodo detsentralizatsii vladi) [Elektronniy resurs]. – Rezhim dostupu: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
11. Rada ukhvalila zmini do Konstitutsii v pershomu chitanni [Elektronniy resurs]. – Rezhim dostupu: <https://www.pravda.com.ua/news/2015/08/31/7079619/>.
12. Tkachuk A. Chi vidpovidayut zmini do Konstitutsii evropeyskim praktikam ta nashim potrebam? Ekspertniy analiz [Elektronniy resurs] / A. Tkachuk. – Rezhim dostupu: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/08/31/7037615/>.

Кузуб Галина

ИЗМЕНЕНИЯ В КОНСТИТУЦИИ УКРАИНЫ ПО ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ КАК ОСНОВА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ РЕФОРМЫ

В статье проанализированы особенности внесения изменений в Конституцию Украины относительно децентрализации власти. Автором выделены ключевые аспекты законодательного процесса, а также обращено внимание на его неоднозначную оценку в украинском обществе. С помощью SWOT-анализа подытожены перспективы реформирования Конституции Украины.

Ключевые слова: децентрализация, конституциональная реформа, политический дискурс, местное самоуправление, особый статус Донбасса.

Kuzub Halyna

CHANGES TO THE UKRAINIAN CONSTITUTION ON DECENTRALIZATION AS THE BASIS OF THE NORMATIVELY-LEGAL FRAMEWORK FOR REFORM

The article analyzes the features of amending the Constitution of Ukraine concerning decentralization. The author highlights the key aspects of the legislative process and pays attention to its mixed assessment in the Ukrainian society. By using SWOT-analysis the possibilities of constitutional reform in Ukraine are summarized.

Keywords: decentralization, constitutional reform, political discourse, local government, the special status of Donbas.

Одержано 24.05.2017