



Україна у фокусі

22 – 28 червня

2015 року



**I. Огляд політичних подій за тиждень.****22
червня**

Євросоюз продовжив економічні санкції проти Росії до 31 січня 2016 року, які були запроваджені торік у відповідь за дестабілізаційну роль Росії в східній Україні. Санкції стосуються відносин у сфері фінансів, енергетики, оборони та товарів і технологій подвійного призначення. В свою чергу, прес-секретар президента РФ Дмитро Песков заявив, що Росія відповість на продовження санкцій Євросоюзу, виходячи з принципу взаємності.

Ситуація в зоні АТО на певних напрямках характеризується загостренням. Про це повідомляється на сторінці прес-центру АТО у Facebook. Найважчі бої точаться під Пісками та Авдіївкою Донецької області та поблизу с. Кримське Луганської області. Інтенсивність обстрілів з боку контрольованих російською владою незаконних збройних формувань впродовж останніх тижнів залишається стабільно високою. Є поранені і загиблі.

В Апеляційному суді Києва провели обшук, який відбувся в рамках досудового розслідування за фактом незаконного втручання службових осіб суду в роботу автоматизованої системи документообігу. Про це повідомив генпрокурор Віктор Шокін. За його словами, під час обшуку в голови суду Антона Чернишенка було вилучено значні готівкові кошти, а також знайдено смс-повідомлення з вказівками, які вирок треба виносити. Віктор Шокін наголосив, що звернеться до Верховної Ради з поданням про позбавлення суддівської недоторканності голови Апеляційного суду Києва Антона Чернушенка.

Арсеній Яценюк звернувся до партії «ВО «Батьківщина» з проханням розглянути доцільність перебування на посаді міністра екології та природних ресурсів Ігоря Шевченка. Прем'єр-міністр висловив незадоволення роботою урядовця, а Кабмін вирішив перевірити наявність корупційних правопорушень в діях міністра екології. Як відомо, Шевченко був призначений міністром екології та природних ресурсів за квотою фракції партії «Батьківщина».

**23
червня**

За даними розвідки на території України перебувають 9 тисяч військовослужбовців збройних сил Росії. Про це в ефірі «5-го каналу» заявив заступник голови АПУ Андрій Таранов. Він зазначив, що загалом вздовж українсько-російського кордону сконцентровано 50 тисяч військовослужбовців РФ.

У Мінську відбувся п'ятий раунд переговорів щодо Донбасу. Спецпредставник ОБСЄ у тристоронній контактній групі щодо України Хайді Тальявіні, яка залишає цю місію, зазначила, що підгрупа з політичних питань обговорювала тему виборів і особливого статусу Донбасу, але про конкретні результати говорити поки не можна. Новий спецпредставник ОБСЄ Мартін Сайдік пообіцяв, що контактна група щодо України в Мінську працюватиме надалі інтенсивнішн.



Глава Міністерства екології Ігор Шевченко звинуватив Арсенія Яценюка в політичній розправі над ним, корупції та відстоюванні інтересів кланів. За словами міністра екології, сам він не є корупціонером, а, навпаки, бореться з цим злом, тоді як йому заважають.

24
червня

У Парижі відбулася зустріч глав МЗС «нормандської четвірки». Глави МЗС закликали до 26 липня досягти угоди про відвід танків із зони конфлікту на Донбасі. Міністри висловилися за те, щоб були схвалені рішення щодо демілітаризації Широкиного.

Венеціанська комісія схвально оцінила зміни до Конституції України у частині децентралізації. Про це йдеться у попередньому висновку комісії щодо поправок до української Конституції. Зокрема схвальну оцінку дістали скасування наглядових повноважень Генерального прокурора, а також статті щодо місцевого фінансування. Водночас комісія запропонувала внести кілька нових змін.

Європейський Союз вимагає від України спеціального статусу для Донбасу, не чекаючи виконання Мінських домовленостей бойовиками та Росією. Про це йдеться в коментарі Євросоюзу «Європейській правді» щодо нової позиції ЄС за Мінськими угодами. Як відомо, згідно із Мінськими домовленостями, цей пункт може бути реалізований, якщо відбудеться припинення вогню та відведення військ, а також після виборів на Донбасі. Проте в Євросоюзі про ці умови надання Україною спеціального статусу для Донбасу не згадують.

25
червня

Кількість зниклих безвісти під час конфлікту на сході України налічує 1179 осіб. Про це йдеться у звіті ПАРЄ, що його представив британський парламентар Джим Шерідан. Документ підготовлено на основі співпраці з СБУ, МВС, Міністерством оборони, а також неурядовими організаціями з Росії та України. Водночас депутат політичної групи соціалістів у ПАРЄ Стефан Шеннах закликав Україну та РФ приєднатися до Гаазьких конвенцій для розслідування обставин зникнення безвісти людей в результаті збройного протистояння на Донбасі та ситуації в Криму.

26
червня

Конституційна комісія подала Президентові України свої пропозиції про внесення змін до Конституції України в частині децентралізації. В свою чергу, Президент України Петро Порошенко на засіданні Конституційної комісії пообіцяв одразу після вихідних підписати його і передати до парламенту. Він заявив, що децентралізація – одна з найважливіших реформ, яку він обіцяв провести і завдяки якій Україна отримає щеплення від тоталітаризму.



II. Аналітична довідка.

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ: РЕФОРМА ЗА ЗАЧИНЕНИМИ ДВЕРИМА

24 червня Венеційська комісія Ради Європи опублікувала свій висновок щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України в частині децентралізації, який розробила Конституційна комісія, створена Президентом Петром Порошенком. Висновок Венеційської комісії був переважно схвальним, однак також вказав на низку проблемних моментів конституційного реформування. 26 червня відбулося чергове засідання Конституційної комісії, на якому було прийнято рішення внести певні правки до розробленого законопроекту і направити його Президентові. Той, у свою чергу, пообіцяв внести документ до Верховної Ради.

Які зміни до Основного Закону направили депутатам?

Наскільки легітимною може бути така зміна Конституції?

Диявол криється в деталях

Потреба в децентралізації влади в Україні не викликає практично жодних заперечень. Крім того, в неурядовому експертному середовищі вже склався певний консенсус з приводу того, яким шляхом здійснювати децентралізацію. Документ, направлений Конституційною комісією до Венеційської комісії, в цілому узгоджувався із цим баченням, однак містив цілу низку положень, які загрожували завадити належному втіленню в життя позитивних намірів його авторів. Висновок Венеційської комісії достатньо адекватно відобразив цей суперечливий характер документу, вказавши як на його переваги, так і на його недоліки.

З одного боку, на безперечне схвалення заслуговувала передача основного масиву виконавчих повноважень від місцевих державних адміністрацій (МДА), які вбудовані у державну виконавчу вертикаль, до виконавчих комітетів, яких призначатимуть обрані на місцевих виборах ради. Важливим доповненням цього нововведення стало розширення фінансової автономії органів місцевого самоврядування (ОМС) шляхом надання територіальним громадам права встановлювати місцеві податки і збори. Таким чином ОМС, безпосередньо обрані представниками громад, отримують не лише реальні повноваження щодо вирішення місцевих проблем, а й фінансові та інші ресурси для реалізації цих повноважень на практиці.

Не викликала зауважень і втілена в законопроекті ідея запровадження представників державної влади в регіонах (префектів), що повинні слідкувати за законністю дій ОМС. Поза тим, запропонована модель призначення і звільнення префектів була не надто продуманою. По-перше, законопроект пропонував скопіювати систему призначення префектів з існуючої моделі призначення голів МДА – тобто Президентом за поданням Кабінету Міністрів. Більше того,



документ надав виключне право звільняти префектів главі держави. Це, вочевидь, не лише загрожувало відновленням потенціалу до конкуренції між Президентом і урядом за контроль над діяльністю префектів, а й надало б главі держави надмірні важелі впливу на них.

Не менш загрозово виглядало закріплене у проекті право президента достроково припиняти повноваження місцевих рад у разі створення тими загроз територіальній цілісності чи національній безпеці. З одного боку, таке повноваження можна виправдати сепаратистськими поривами окремих місцевих рад під час анексії Криму та заворушень на сході та півдні країни у 2014 р. З іншого боку, запропонована нормативна реалізація створювала б загрози безпричинного встановлення прямого президентського правління на місцях. По-перше, глава держави міг би самостійно визначати, чи загрожує місцева рада безпеці держави, не звертаючись при цьому до Конституційного суду. По-друге, у разі припинення діяльності місцевої ради протягом року президент міг би управляти місцевими органами влади через свого тимчасового державного уповноваженого, що було б очевидним порушенням права громадян на самоврядування.

Ілюзія відкритості

Частину вищевказаних проблем було виправлено в останній редакції проекту змін до Конституції. Зокрема, їх автори зобов'язали Президента одночасно з прийняттям рішення про припинення повноважень місцевої ради направляти відповідне звернення до Конституційного суду, який і має ухвалити остаточний вердикт із цього питання. Крім того, у разі згоди Конституційного суду із законністю рішення Президента останній має призначити позачергові місцеві вибори. Водночас певна загроза зловживанням цим повноваженням з боку глави держави лишається, зважаючи на традиційну залежність Конституційного суду від Президента і парламентської більшості.

Примітно, що ці зміни до проекту, як і будь-які попередні робочі варіанти, так і не було представлено публічно. У цьому проявилась чи не головна проблема реформування системи відносин між центром і регіонами – відсутність її відкритості до суспільства. Навіть профільні експерти далеко не завжди мали змогу отримати доступ до документів, які виробляли представники комісії. Звичайні ж громадяни могли лише здогадуватися про справжній зміст запропонованих змін.

Більше того, сам процес розробки проекту змін до Основного Закону був надміру закритий. З одного боку, до комісії дійсно включили багатьох провідних експертів, дотичних до сфери децентралізації, хоча й далеко не всіх. З іншого боку, до обговорення проекту змін практично не долучили ключових стейкхолдерів реформи децентралізації – депутатів місцевих рад, міських, селищних і сільських голів, чиновників МДА тощо. Більше того, не було налагоджено процес врахування відгуків і зауважень зацікавлених сторін, що має бути невід'ємним елементом будь-якої реформи, тим більше настільки важливої, як децентралізація.



Відповідно, існують очевидні побоювання з приводу того, що процесу внесення змін до Конституції бракуватиме легітимності як серед безпосередніх стейкхолдерів, так і в суспільстві загалом. Такий недолік може мати не лише символічне, а й практичне значення. Зокрема, успішність децентралізації критично залежатиме і від довіри тих, хто буде реалізовувати її на практиці, і від їх розуміння її особливостей. Тому навіть внесення змін до Конституції у частині децентралізації не гарантує їх успішну імплементацію, оскільки без активної взаємодії влади із стейкхолдерами вона може наштовхнутись на активний опір з їхнього боку під час реалізації прийнятих положень на практиці.

Висновки

Таким чином, розробку проекту змін до Конституції в частині децентралізації влади характеризували закритість і непрозорість роботи Конституційної комісії. Відповідно, подальший процес обговорення та можливого ухвалення законопроекту в парламенті має супроводжуватися більш відкритими дискусіями, до яких необхідно залучити бодай основних зацікавлених сторін і профільних представників громадськості. Крім того, влада повинна врешті почати масштабну кампанію інформування населення про суть, потенційні переваги і можливі загрози децентралізації, аби підготувати суспільство до впровадження цієї реформи в життя.