

# БЕЗПЕКОВІ АСПЕКТИ ПОЛІТИЧНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ: БАЧЕННЯ, РЕАЛІЇ ТА МОЖЛИВІ НАСЛІДКИ

ФІЛІПП ФЛУРІ, ВАЛЕНТИН БАДРАК



ФІЛІПП ФЛУРІ, ВАЛЕНТИН БАДРАК

**Безпекові аспекти політичної  
децентралізації в Україні:  
Бачення, реалії та можливі наслідки**

ЖЕНЕВА – КИЇВ, 2017

УДК 323.172(477)  
Ф73

ISBN 978-617-7533-24-4

*Безпекові аспекти політичної децентралізації в Україні: Бачення, реалії та можливі наслідки. Дослідження Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння (ЦДАКР) – 56 стор.*

**Загальна редакція видання українською мовою:**

Ф.Флурі, В.Бадрак

**Координатори проекту:** В.Копчак, Л.Поляков, М.Самусь

**Комп'ютерний дизайн:** Валерія Чумак

*Ця книга публікується за фінансового сприяння  
Департаменту політики безпеки (SIPOL) Федерального  
міністерства оборони, цивільного захисту та спорту  
Швейцарії*

© Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння  
© Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces

# Зміст

<b>Передмова Ф. Флурі</b> .....	<b>4</b>
<b>Передмова В. Бадрак</b> .....	<b>5</b>
<b>Вступ</b> .....	<b>6</b>
<b>Частина 1. Децентралізація як базова реформа трансформації України на сучасному етапі</b> .....	<b>8</b>
1.1 Законодавчий базис реформи децентралізації.....	8
1.2 Перебіг реформи децентралізації: поточні здобутки, проблеми, невирішені питання .....	11
1.3 Безпекові аспекти децентралізації: здобутки, подолання поточних викликів і ризиків у процесі реалізації реформи.....	15
1.4 Інститут префектів як запобіжник послаблення центральної влади у секторі безпеки в умовах «гібридної» агресії з боку Росії.....	23
1.5 Поточні виклики і ризики процесу децентралізації. Шляхи запобігання в ході реалізації реформи .....	25
<b>Частина 2. «Децентралізація» у Мінських домовленостях</b> .....	<b>29</b>
2.1 «Мирний план Президента України».....	29
2.2 Мінськ-1.....	30
2.3 Закон «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей».....	31
2.4 Мінськ-2 .....	37
2.5 Імплементация «децентралізації» в рамках Мінського процесу.....	41
2.6 «Замороження» Мінських домовленостей. Напрацювання Україною власного досвіду децентралізації. Нова модель деокупації та реінтеграції ОРДЛО.....	48
<b>Загальні висновки</b> .....	<b>51</b>
<b>Додаток. Комплекс заходів щодо виконання Мінських угод 12 лютого 2015 року</b> .....	<b>54</b>

# Передмова

**Філіпп Флурі**  
**Заступник директора ДКЗС**  
**Керівник підрозділу Східної Європи, Південного Кавказу, Центральної Азії**

Це дослідження має на меті запропонувати аналіз безпекових аспектів двох підходів до визначення «децентралізації», які зараз існують в Україні. Один з них передбачений «Мінськими домовленостями», зокрема статтею 11 Комплексу заходів щодо виконання Мінських угод від 02.02.2015 р., і стосується «окремих районів Донецької та Луганської областей України». Інший передбачений рядом змінених законів України з питань децентралізації (див. [Http://decentralization.gov.ua/en](http://decentralization.gov.ua/en)). Цей останній підхід до децентралізації вже перебуває в процесі впровадження на території України (крім «окремих районів Донецької та Луганської областей», які не підконтрольні національному уряду). А попередній все ще чекає на створення належного політичного середовища та безпеки в районі військового конфлікту.

Проте навіть тоді, коли, або якщо, будуть створені відповідні умови, то все ще буде існувати невизначеність щодо наслідків такої форми «децентралізації», яка за «Мінськими домовленостями» передбачає «участь органів місцевого самоврядування у призначенні голів органів прокуратури та судів в окремих районах Донецької і Луганської областей; транскордонне співробітництво окремих районів Донецької та Луганської областей з регіонами Російської Федерації; і свободу створення підрозділів народної міліції за рішенням місцевих рад».

На підставі аналізу юридичних документів, заявлених намірів ключових учасників та сучасних тенденцій розвитку ситуації на місцях це дослідження спрямоване на з'ясування безпекових аспектів двох існуючих підходів до «децентралізації» в Україні – з'ясувати уроки, що вже вивчені та визначити можливі наслідки для регіональної та міжнародної безпеки.

*Женева, жовтень 2017р.*

# Передмова

**Валентин Бадрак**  
**Директор Центру досліджень армії,**  
**конверсії та роззброєння**

Сьогодні реформа децентралізації в Україні є одним із найбільш прогресивних та успішних державних проектів трансформації системи державного функціонування, спрямованих на посилення ефективності місцевого самоврядування та створення повноцінного громадянського суспільства. Децентралізація в Україні реалізується із урахуванням кращих європейських практик у цій сфері, є ключовим базисом невідворотності та прихильності Києва до про-європейського курсу держави.

Протягом 2014-2017 років було ухвалено все необхідне для добровільного об'єднання громад базове законодавство, здійснено реформу міжбюджетних відносин, проведено децентралізацію у сфері надання адміністративних послуг, сформовано законодавство щодо державної регіональної політики та фінансування регіонального розвитку не на основі лобізму та лояльності до правлячої партії, а на основі формули та підходів що відповідають найкращим практикам Європейського Союзу.

В той же час, ця реформа проводиться в умовах збройного конфлікту, ініціатором якого, його рушійною силою та гальмом врегулювання є Російська Федерація, яка окупувала та анексувала Крим, а також, зазнавши краху у реалізації плану з тотального руйнування України через створення так званої «Новоросії», окупувала частину Донбасу. При цьому, у відповідності до погоджених під тиском Москви «Мінських домовленостей» в «окремих районах Донецької та Луганської областей України» передбачається реалізація відмінного підходу до децентралізації, ніж визначений законодавством України.

Презентуючи дослідження двох підходів до децентралізації, підготовлене експертами Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння, особливо хотілося б підкреслити високий рівень партнерства Центру з Женевським центром демократичного контролю над збройними силами. Довіра та відповідальність у реалізації проектів вже стали реальною візитівкою нашого плідного співробітництва.

*Київ, жовтень 2017р.*

# Вступ

**У** 2014 році із приходом до влади нових про-європейських політичних сил після Революції Гідності в Україні було розпочато один із базових стратегічних проектів державного реформування – реформу місцевого самоврядування і територіальної організації влади на засадах децентралізації.

Серед іншого, концепція цієї реформи передбачає формування принципово нових для Української держави безпекових аспектів на базовому рівні громад та створення нової ефективної моделі контролю і нагляду за законністю дій нових органів місцевого самоврядування. Актуальність вивчення досвіду реалізації цих ініціатив зумовлюється, насамперед, унікальністю історичного моменту для впровадження реформи в Україні – проведення децентралізації в умо-

вах «гібридної» агресії з боку Росії.

У цей же час на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей України Росія під прикриттям терміну «децентралізація» намагається створити систему управління, яка формально буде перебувати у складі України, але по суті є воєнною диктатурою маріонеткових урядів під проводом Кремля. Саме в такому вигляді Росія намагається втиснути ці території до тіла Української держави в рамках Мінського процесу, приблизно так само, як у 2002-2003 роках намагалася через так званий «План Козака» зробити у Молдові стосовно невизнаної Придністровської Молдавської Республіки (ПМР).

На цьому тлі Україна будує повноцінну систему місцевого самоврядування: створює передумови розвитку регіонів саме із реальним

врахуванням їхніх особливостей в процесі об'єднання громад – історичних, природних, культурних факторів тощо. Розв'язання проблем місцевого самоврядування дійсно стало одним із ключових викликів для нової української влади. Реформування існуючої ще на початок 2014 року територіально-адміністративної системи України, яка де-факто представляла собою радянську спадщину і не відповідала сучасним вимогам існування прогресивної європейської держави, назрівало вже давно. Попри розбудову та законодавче закріплення засад місцевого самоврядування у період 1996-2014 рр., де-факто реформа децентралізації в Україні аж до 2014 року перебувала у замороженому стані на рівні сукупності нереалізованих ініціатив.

Сьогодні децентралізація в Україні - це одна з реформ,

яка має найбільш про-європейський характер. Вона передбачає реформу не окремого сектору, а загальну трансформацію системи державного функціонування, спрямовану на посилення ефективності місцевого самоврядування та створення повноцінного громадянського суспільства.

Децентралізація по-українськи - це передача більшої частини повноважень у соціально-економічній сфері від центру в регіони з відповідним перерозподілом фінансових ресурсів. В Європейській хартії місцевого самоврядування є відповідний термін – принцип субсидіарності. Даний принцип передбачає, що всі функції соціально-економічного забезпечення мають бути максимально наближені до їхнього кінцевого споживача – громадянина чи громади., Як демонструє практичний досвід децентралізації ряду європейських країн, цей принцип є актуальним і стосовно низ-

ки аспектів сектору безпеки держави.<sup>1</sup> Головний критерій перетворень – ефективність. Функції центру в такій ситуації зводяться до нагляду і контролю: запобігання зловживанням, корупції, порушенням Конституції і законів України тощо.

Старт реформи децентралізації в Україні співпав із розгортанням збройної агресії Росії проти України у період, коли громадянське суспільство (головними феноменами якого стали добровольчий та волонтерський рухи) було максимально втягнуте у процес протистояння агресорові. З одного боку, кроки уряду щодо децентралізації в умовах війни можуть здаватися нелогічними з огляду на посилення центробіжних процесів у державі. З іншого, на сьогодні децентралізація – чи не єдина реформа в Україні, яка має чітку ідеологію і яка протягом трьох років продемонструвала конкретні історії успіху. А успішна реалізація всіх за-

планованих етапів реформи має забезпечити посилення «національної стійкості» (national resilience).

Через окупацію Російською Федерацією Криму та окремих районів Донецької та Луганської областей (ОРДЛО) загальнодержавна реформа децентралізації не розповсюджується на вказані тимчасово окуповані території. Цю реформу Україна вимушена реалізовувати із паралельним існуванням формату «децентралізації», що стосується врегулювання ситуації у зоні російсько-українського конфлікту.<sup>2</sup> Відповідно, чинник зовнішньої агресії є одним із головних гальмуючих моментів загальнодержавної реформи децентралізації, в тому числі, в розрізі її остаточного конституціонального закріплення. Експертами ЦДАКР за підтримки Женевського Центру демократичного контролю над збройними силами проведено порівняльний аналіз обох варіантів децентралізації.

1 Йдеться, насамперед, про досвід Франції та Польщі, чий сучасний досвід становлення та розвитку в умовах децентралізації максимально враховано в концепції української реформи.

2 Детальний аналіз проблем довкола «децентралізації» за Мінськими домовленостями - див. Частина 2 цього дослідження.



# Частина 1.

## Децентралізація як базова реформа трансформації України на сучасному етапі

### 1.1 Законодавчий базис реформи децентралізації

Українську реформу децентралізації часто неформально називають «урядовою». Це пов'язано із тим, що саме Кабінет Міністрів виступив її локомотивом, ухваливши 1 квітня 2014 року «Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади». Таким чином, стартувала реформа, що має на меті трансформувати теорію громад в реальну практику місцевого самоврядування в Україні, а також розв'язати низку проблем, характерних

для місцевого самоврядування ще з часів проголошення незалежності України. Водночас, вже зі стартом реформи стало зрозумілим, що її успіх в Україні залежить від об'єднання та координації зусиль усіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства за підтримки міжнародних організацій та з урахуванням прогресивного світового досвіду у цій царині.

Процеси реформування відбуваються у співпраці та за підтримки Ради Європи, ЄС, ООН, насамперед, щодо врахування досвіду програм реформи місцевого самоврядування та децентралізації

влади таких держав-партнерів України, як США, Швейцарія, Польща, Канада, Франція, Німеччина, Швеція, Норвегія тощо.<sup>3</sup>

Станом на кінець 2017 року в Україні напрацьована ґрунтовна законодавча база щодо реформи децентралізації. Загалом її складові частини можна класифікувати за двома принципами – хто виступив суб'єктом реформи в плані законодавчої ініціативи, а також за «функціональним» принципом.

Так, в питанні законодавчих ініціатив головними суб'єктами реформи децентралізації виступають Верховна Рада України, КМУ та Мінрегіон.<sup>4</sup> Що стосується

3 Владислав Федоренко. Реформа місцевого самоврядування в незалежній Україні: поняття, пріоритети, перспективи / Український часопис конституційного права, <http://www.constjournal.com/2016-1/reforma-mistseвого-samovryaduvannya-v-nezalezhnij-ukrayini-ponyattya-priorytety-perspektyvy>

4 Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі - Мінрегіон) – профільне українське міністерство в загальнодержавній реформі децентралізації.

«функціонального» розподілу законодавства, то тут доцільно виділити 3 основні тематичні групи – «Об'єднання громад», «Фінансова децентралізація», «Співробітництво громад».<sup>5</sup>

Базові положення урядової «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» (далі - Концепція) чітко корелюються із Європейською хартією місцевого самоврядування. Так, відповідно до Статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування «...органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень».<sup>6</sup> У вітчизняній Концепції принцип субсидіарності передбачає, що: «Повноваження передаються державою органам місцевого самоврядування, що діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо

і доцільно їх здійснювати з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні».<sup>7</sup>

Відповідно до Концепції, в Україні передбачається не формальна передача повноважень та ресурсів органам місцевого самоврядування – наприклад, сільським та міським радам, а йдеться і про створення «спроможних» територіальних громад, здатних ефективно реалізувати передані їм повноваження. Концепція, серед іншого, стала першим базовим документом, що чітко визнав неприйнятність існуючої на початок 2014 року системи місцевого самоврядування. Передусім, вона визнає неефективність постійної фінансової підтримки через районні бюджети невеликих територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання. Це з одного боку є обтяжливим для Держбюджету, з іншого – виступає гальмом розвитку малих міст і великих селищ.

Таким чином, Концепція заклала основи «фінансової децентралізації» в рамках загальної реформи.

Власне задля реалізації вказаної Концепції й було розпочато реформу місцевого самоврядування на засадах децентралізації та субсидіарності. Так, 17 червня 2014 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про співробітництво територіальних громад», який визначив організаційно-правові засади, форми і механізми співробітництва територіальних громад, його стимулювання, фінансування і контролю.<sup>8</sup> По суті, даний Закон легітимізував інструментарій співробітництва територіальних громад та стимулював їх подальше об'єднання.

2015 політичний рік в Україні став знаковим для реформи децентралізації. Йдеться не лише про прийняття ключових законодавчих актів для реалізації реформи, а й про консолідовану роботу законодавчої та виконавчої гілок влади у цю-

5 Децентралізація влади. Законодавство, <http://decentralization.gov.ua/legislation>

6 Європейська Хартія місцевого самоврядування, м. Страсбург, 15 жовтня 1985 р., Офіційний переклад [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/en/994\\_036](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/en/994_036)

7 Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-п, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

8 Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/1508-18>

му напрямі. Фактично процес реформи децентралізації було винесено за рамки політичного протистояння, що є унікальною ситуацією як для періоду української державності загалом, так і для гарячого (в прямому сенсі цього слова через низку ескалацій на фронті) 2015 року зокрема. Виключенням стали перипетії довкола Законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», зумовлені спробами під тиском Кремля та західних партнерів України об'єднати загальнодержавну реформу із процесом врегулювання ситуації в зоні бойових дій та на тимчасово окупованих Російською Федерацією територіях – із форматом Мінського процесу, який містить окремий децентралізаційний аспект.<sup>9</sup>

Реформа децентралізації стала першо-пріоритетною як для двох урядів Арсенія Яценюка (27.02.2014 – 14.04.2016), так і для уряду Володимира Гройсмана (з 14.04.2016; останній обійняв посаду прем'єр-міністра після роботи головою Конституційної комісії щодо реформи децентралізації). Попри наяв-

ність неоднозначних оцінок діяльності Яценюка на посаді прем'єр-міністра, його здобутки у реформі децентралізації не ставлять під сумнів навіть політичні опоненти. При цьому, Геннадій Зубко, віце-прем'єр-міністр - міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (голова профільного міністерства в реформі децентралізації) в уряді Яценюка, зберіг власну посаду й у новому Кабміні Гройсмана. Отже, маємо наочний приклад спадкоємності в процесі реалізації ключової для держави реформи та свідчення винесення питання децентралізації за рамки політичних торгів та спекуляцій.

Ключовою метою Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» стало встановлення порядку об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та надання державної підтримки об'єднаним територіальним громадам, а також створення правових умов та можливостей для:

- укрупнення шляхом добровільного об'єднання територіальних громад, підвищення його ролі у

вирішенні питань місцевого значення;

- формування дієздатних територіальних громад, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, оперативне та якісне надання їм базових соціальних та адміністративних послуг, поліпшення умов сталого розвитку відповідних територій, більш ефективного використання бюджетних коштів та інших ресурсів;
- створення передумов для удосконалення системи органів місцевого самоврядування на відповідній територіальній основі.<sup>10</sup>

Протягом 2014-2017 років було ухвалено все необхідне для добровільного об'єднання громад базове законодавство, здійснено реформу міжбюджетних відносин, проведено децентралізацію у сфері будівельного контролю та надання адміністративних послуг, сформовано законодавство щодо державної регіональної політики та фінансування регіонального розвитку не на основі лобізму та лояльності до правлячої партії, а на основі

9 Законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)» розглянуто окремо нижче у відповідних розділах дослідження. Детальний аналіз проблем довкола «децентралізації» за Мінськими домовленостями - див. Частина 2 цього дослідження.

10 Там само.

формули та підходів що відповідають найкращим практикам Європейського Союзу.

## 1.2 Перебіг реформи децентралізації: поточні здобутки, проблеми, невирішені питання

В Україні із всього спектру триваючих реформ децентралізація об'єктивно вважається однією із найбільш успішних із конкретними результатами й історіями успіху, насамперед, що стосується фінансової децентралізації та трансформації органів місцевого самоврядування - об'єднання територіальних громад (ОТГ).

По-перше, в країні створюється територіальна основа органів місцевого самоврядування та виконавчої влади, формується трирівнева система адміністративно-територіального устрою, який по завершенні реформи має включати 27 регіонів (в межах існуючих 24 областей, Автономної Республіки Крим, Києва і Севастополя – міст зі спеціальним статусом), 120–150 районів і близько

1500 громад. Станом на кінець травня 2017 створено 413 ОТГ. Попри певне гальмування процесу створення ОТГ у 2017 році темпи добровільного процесу укрупнення одиниць базового рівня місцевого самоврядування слід оцінювати як стримано позитивні.

На сьогодні в кожній області є Перспективний план формування територій громад – експертний документ, який розроблявся обласною робочою групою, районними робочими групами, спільно з експертами, головами місцевих рад тощо. Вказаний документ відповідає на основне запитання: яким чином сформувати громади так, щоб вони були «спроможними» щодо свого самостійного забезпечення із максимальним врахуванням інтересів людей. Це – експертний документ, який зокрема, затверджується сесією обласної ради (у більшості областей це відбулося в 2015 році). Паралельно із розробкою, затвердженням і дією експертного документу триває процес добровільного об'єднання в ОТГ. Всі громади об'єднуються добровільно. Однак для того, щоб отримати фінансові преференції,

додаткове фінансування, ОТГ мають створюватись в рамках затвердженого Перспективного плану кожної області. Таким чином, усувається загроза хаотизації процесу створення ОТГ, формується відповідна система контролю вже на початковому етапі укрупнення громад. У 2017 році процес внесення змін до перспективних планів став більш жорстким. Це було пов'язано із тенденцією створення невеличких громад – на 2000-3000 людей, яким об'єктивно буде дуже складно ефективно розвиватися чи просто вижити. За оцінками українських та європейських експертів, більш-менш спроможна громада має нарахувати 8000-10000 членів. Європейські експерти взагалі вказують бажану кількість населення ОТГ в 20000-30000 осіб.<sup>11</sup> Тому в Україні до корегування перспективних планів підходять дуже виважено.

По-друге, проводиться розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів. Найбільш важливі для людей повноваження (у тому числі, окремі повноваження у секторі безпеки, де окремо виділяється створення прин-

11 Діана Барінова, директор Харківського центру розвитку місцевого самоврядування у програмі «Віддзеркалення», телеканал АТН, 25 травня 2017 р. - Режим доступу: <https://www.youtube.com/watch?v=LM0Ya1eE6Z4>

ципової нової системи цивільного захисту населення) передаються на найближчий до людей рівень влади. В перспективі мають бути розділені повноваження між самоврядуванням і виконавчою владою, причому останній залишаться функції контролю, нагляду та координації. Після внесення відповідних змін до Конституції, представник центральної влади отримає назву «Префект»<sup>12</sup> і матиме повноваження зупиняти незаконні дії органів місцевого самоврядування, координувати роботу правоохоронних органів і контролюватиме реалізацію загальнодержавних програм (реалізація принципу «не керувати, а наглядати»). У той же час, виконання місцевих і регіональних програм буде повністю залежати від місцевої влади. Адже, децентралізація це не лише розширення їхніх повноважень, але й набуття більшої відповідальності.

По-третє, для цього реформа передбачає оновлен-

ня бюджетної системи. Іншими словами, місцеві органи самоврядування тепер самі будуть формувати свій бюджет, зможуть об'єднувати зусилля і фінанси. Таким чином, у них з'являться ресурси для вирішення нагальних питань і розвитку. Для цього були внесені відповідні зміни до бюджетного та податкового кодексів України.<sup>13</sup> Відтак, за фінансової децентралізації певна кількість місцевих податків передається на місцевий рівень – громаді. До цього додаються цільові – медичні та освітні – субвенції безпосередньо на місцевий рівень без посередницької ланки на обласному рівні. І, якщо на рівні освіти сьогодні вже реалізується проект опорних шкіл в ОТГ, які мають бути добре оснащеними технічно, то в галузі медицини реформи на місцях уповільнюються гальмуванням старту загальнонаціональної медичної реформи. Максимум, що можуть сьогодні зробити громади – це закупити обладнання й відремонтува-

ти приміщення лікарень та фельдшерсько-акушерських пунктів. Але й за таких умов, за наявності бажання можна досягати успіхів. Наприклад, Баштанська ОТГ (Миколаївська область) зробила ставку на посилення саме медичних послуг. У громаді тепер є свій реаніматолог, рентгенолог, педіатр. Крім того, громада за власний кошт навчає ще трьох медиків.<sup>14</sup>

Отже, ефективність створення і роботи ОТГ вимірюється результатами бюджетної децентралізації, яка дозволила у 2016 році збільшити надходження до місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад більш ніж удвічі. Станом на кінець травня 2016 року Мінрегіоном за сприяння швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO та технічної підтримки шведсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» було підготовлено моніторинг фінансової спроможності об'єднаних

12 Тлумачення поняття «префект», як і відповідні зміни до Конституції, наводяться у розділі 1.3 «Безпекові аспекти децентралізації: здобутки, подолання поточних викликів і ризиків у процесі реалізації реформи» цього дослідження.

13 Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>; Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28 грудня 2014 р. № 71-VIII – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/71-19>

14 «Баштанська ОТГ зробила ставку на розвиток сіл та посилення медичної послуги (Миколаївська обл.)», Децентралізація влади. Історія Успіху – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/success/item/id/119>

територіальних громад,<sup>15</sup> у яких відбулися перші місцеві вибори 25 жовтня 2015 року та які вже у 2016 році мали прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Так, відповідно до проведеного моніторингу, затверджений обсяг доходів загального фонду місцевих бюджетів ОТГ України на 2016 рік з трансфертами з державного бюджету становив 4553 млн. грн., що майже у 5 разів більше від уточнених показників місцевих бюджетів (які увійшли до складу ОТГ) на 2015 рік. А завдяки змінам до податкового та бюджетного законодавства у контексті децентралізації обсяг власних доходів місцевих бюджетів об'єднаних громад зріс більше ніж у 2 рази (на 1046 млн. грн.) порівняно з 2015 роком (з 827 млн. грн. до 1873 млн. грн.).

Цікавий приклад із досвіду децентралізації у Харківській області. Відповідно до перспективного плану області, на Харківщині планується створення 57 об'єднаних територіальних громад. В регіоні робиться ставка на створення потужних ОТГ із

жорстким дотриманням фактору «спроможності». Процес не йде гладко, й на середину 2017 року в Харківській області було створено 6 ОТГ. Однак, якщо аналізувати фінансові показники перших новостворених громад (на Харківщині вони лише з 1 січня 2017 р. перейшли на прямі взаємовідносини із державним бюджетом), які пропрацювали всього рік, виявляється, що їхні власні фінансові надходження виростили в 2-3 рази, а бюджети в 5-7 разів за рахунок отримання освітньої й медичної субвенцій. Тобто показник фінансової децентралізації говорить сам за себе. За словами Діани Барінової, директора Харківського центру розвитку місцевого самоврядування, «...децентралізація – єдиний шанс українського села зараз змінити своє обличчя, більше такого шансу не буде. Ми можемо в цьому переконатися, коли ми об'їжджаємо об'єднані територіальні громади, ті які вже пропрацювали рік... Динамічні позитивні зміни відчутні кожному громадянину, адже, значна більшість коштів залишається на

місцевому рівні... Основне в цій реформі – всі важливі рішення приймаються ближче до людей».<sup>16</sup>

Важливою бюджетною новацією є інфраструктурна субвенція для об'єднаних громад. В результаті, вперше за 26 років незалежності України на території громад почали будувати дороги, модернізувати школи, лікарні і дитячі садки. За свідченням одного з ініціаторів реформи місцевого самоврядування в Україні віце-прем'єр-міністра України – міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Геннадія Зубка, «це реальна децентралізація в дії, яку вже неможливо заперечити чи ігнорувати».<sup>17</sup>

Станом на вересень 2017 року триває лише перший етап реформи органів місцевого самоврядування в рамках загальної реформи децентралізації, а саме, формування базового рівня – ОТГ. При цьому, наявні адміністративні межі районів зберігаються, а об'єднання вже районів має стати другим етапом реформи. Адже,

15 Децентралізація. Місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад. 2015 — 2016 (прогноз), Мінрегіон – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/finansova-detsentralizatsiya-v-diyi/>

16 Програма «Віддзеркалення», телеканал АТН, 25 травня 2017 р., <https://www.youtube.com/watch?v=LM0Ya1eE6Z4>

17 Геннадій Зубко. Реформа у цифрах і діях, Лівий берег, [http://blogs.lb.ua/gennadiy\\_zubko/341309\\_reforma\\_tsifrah\\_i\\_diyah\\_.html](http://blogs.lb.ua/gennadiy_zubko/341309_reforma_tsifrah_i_diyah_.html)

згодом постане потреба в укрупненні районів, бо якщо населення всіх адміністративно-територіальних одиниць конкретного району об'єднається у громади, відбудеться передача всіх повноважень на рівень цих новостворених ОТГ. Фактично на рівні району нічого не залишається, й втрачається сенс тримати районну раду, адже усувається, в тому числі, й питання спільної сумісної власності. Врегулювання відносин в цьому випадку, як і формат укрупнення районів, перебуває на рівні розробки відповідних законопроектів (щодо внесення змін до законів тощо). Цей другий етап реформи напряму залежатиме від ефективності реалізації / завершення ключового етапу створення громад відповідно до Перспективних планів.

У цьому процесі разом із наведеними вище успіхами і досягненнями існують ряд об'єктивних проблем і гальмуючих моментів, зумовлених такими чинниками: 1) відсутність законодавчо встановлених часових рамок завершення створення ОТГ; 2) особистісний чинник гальмування реформи головами сільських / селищних рад за старим форматом адміністративно-територіального устрою (насамперед, через небажання брати відпові-

дальність перед людьми); 3) кадрові питання; 4) проведення успішної фінансової децентралізації на тлі існування п.1).

Експерти одностайні – головним гальмом для створення ОТГ є діючі керівники нинішніх районів, сіл і селищ, які бояться втратити вплив. Також власний внесок до хаотизації процесу вносить місцевий бізнес, що намагається «нарізати» території у власних інтересах (часто у співробітництві із головами сіл/селищ), що не відповідає Перспективну плану та вимогам «спроможності». Вони накручують населення різноманітними міфами на кшталт «землю відберуть», «закриють лікарні й школи» тощо. Людський чинник, як головний чинник проблеми, подекуди проявляється в тому що голови сільських рад не можуть визначитися – хто з них буде головою нової ОТГ, а хто стане «лише» старостою. На передній план виходять особисті амбіції та нерозуміння парадигми реформи як такої.

Є підстави вважати, що дані проблеми вирішаться еволюційним шляхом. Приклади реального покращення життя в новостворених ОТГ, відповідна робота ЗМІ та громадянського суспільства, якісна робота колишніх голів сільських і селищних рад на посадах керівників ОТГ і

старост, - все це має зробити свою справу, в тому числі, щодо розвінчування міфів і зламу старих стереотипів.

Також слід констатувати, що на певному етапі для прискорення реформи в Україні доведеться застосувати принцип об'єднання «зверху». Отже, рано чи пізно виникне колізія, коли одна частина України житиме за одними принципами місцевого самоврядування, а друга - за іншими, що неприпустимо, насамперед, з фінансових міркувань. Реформа місцевого самоврядування може зависнути у невизначеному стані. Тому слід очікувати прийняття відповідних рішень на рівні постанов КМУ та внесення змін парламентом у відповідні закони і законодавчі акти щодо директивного об'єднання громад за певних умов. За оцінками експертів, об'єднання громад за ініціативи «зверху» можна очікувати вже в 2018 році. Профільний міністр Зубко дає дещо стриманіші оцінки: «Україна з 2019-го року буде адміністративно делегувати повноваження громадам... 2018 рік буде визначальним у процесі об'єднання громад. Наступного року визначимо адміністративні центри, а за рік будемо приймати адміністративне рішення. Ми наближаємося до обов'язкового делегу-

вання громадам повноважень».<sup>18</sup>

Варто усвідомлювати – якщо більшість громад об'єднається (а це вже достатній показник успішності реформи), то для однієї-двох селищних рад в районі, які не захотіли об'єднатися, не будуть тримати районну раду, районну адміністрацію, бо це неефективно. А самостійно маленька селищна рада із 600-1000 осіб населення не зможе виконувати повноваження управління освітою, медициною, культурою, ЖКГ тощо.

Отже, наразі в Україні ми маємо прогресивний цивілізований шлях створення умов для реалізації реформи децентралізації, а процес об'єднання громад «зверху» згодом виглядатиме вимогою часу.

В цілому ж, за оцінками експертів Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння (ЦДАКР), де реформа децентралізації є одним із об'єктів регіональних досліджень в рамках проекту «Сектор безпеки України», можна стверджувати, що як власне реформа, так і досвід діяльності нових ОТГ мають на сьогодні позитивні здобутки. Як і три роки назад, більшість населення позитивно

сприймає реформу з децентралізації. Більше того, мешканці ОТГ більш позитивно сприймають й інші реформи, зокрема, освіти та медицини. Про певну успішність реформи також свідчить високий рейтинг довіри до органів місцевого самоврядування – часом він перевищує 50% і є найвищим після рівня довіри українців до армії та церкви. Ті, хто помітив позитивні зміни, найчастіше відзначають покращення у сферах інфраструктури, житлово-комунального господарства і транспорту. Це саме ті сфери, куди в першу чергу спрямовують фінанси новостворені ОТГ. Після цього йдуть заклади дошкільної, шкільної та позашкільної освіти, культури, медична структура тощо.

В той же час, крім суто господарчих аспектів, децентралізація здійснює позитивний вплив на розвиток громадянського суспільства, громадської активності населення. Наприклад, експертами відзначається намагання власне новообраних керівників ОТГ бути більш відкритими до своїх виборців. Зокрема, посадовці деяких ОТГ намагаються зробити власну діяльність максимально прозорою, оприлюднюючи порядок денний та всі ухвалені

рішення на своїх сайтах.

Таким чином, якісно розроблена і успішно реалізована реформа децентралізації не лише сприятиме підвищенню рівня життя наших громадян поза великими містами, але й призведе до активізації політичного процесу, демократизації суспільства шляхом залучення громадян до прийняття рішень і підвищення довіри населення до органів державної влади.

### 1.3 Безпекові аспекти децентралізації: здобутки, подолання поточних викликів і ризиків в процесі реалізації реформи

Основні базиси реформи щодо посилення сектору безпеки

Перед тим, як оцінювати власне безпекові аспекти української децентралізації слід чітко зафіксувати етапи реформи та поточний рівень її реалізації, а саме:

- «фінансова децентралізація» – фактично реалізовано;

18 Там само



- створення ОТГ із формуванням «знизу» центрів безпеки на рівні органів місцевого самоврядування (ОМС);
- трансформація вертикалі виконавчої влади / побудова нової системи нагляду та контролю над діяльністю нових ОМС (на етапі конституційного затвердження).

Описаний вище формат децентралізації закладає основи для ряду позитивних зрушень щодо посилення сектору безпеки держави. Насамперед, йдеться про створення муніципальних та громадських організацій, які б надавали допомогу державним установам у патріотичному вихованні населення (особливо молоді), у подоланні наслідків надзвичайних ситуацій, у питаннях цивільної оборони, навчанні населення базовим навичкам медичної допомоги, тощо. Саме ініціативи «знизу» мають стати ефективними у підвищенні захищеності населення від збройного нападу, від техногенних катастроф та природних лих, а також, що особливо важливо на сучасному історичному етапі, формувати сталі запобіжники сепаратистським проявам та

впливам російської агентури щодо розхитування ситуації зсередини.

Так, щодо сектору безпеки процес децентралізації в Україні характеризується такими особливостями:

1) Відповідно до кращих європейських практик, децентралізація по-українськи передбачає передачу значних повноважень на рівень місцевої громади – в даному випадку – міста, села/селища. При цьому, про посилення повноважень на рівні області не йдеться. Тим самим створено запобіжники для регіоналізації/федералізації держави. Що стосується сектору національної безпеки, насамперед, всього спектру питань оборони, а також зовнішньої політики, верховенства права, дотримання прав і свобод людини, то ключова роль центральної влади за цими напрямками зберігається, а за рядом аспектів посилюється. Зокрема, реалізація «фінансової децентралізації» та завершення процесу створення ОТГ у безпековому плані реформи будуть посилені впровадженням інституту префектів. (За дотриманням законів та Конституції України в областях будуть стежити призна-

чені президентом префекти. В разі необхідності вони зможуть призупиняти рішення місцевих рад, а президент за їхнім поданням – розпустити місцеві ради).<sup>19</sup>

2) Унікальність досвіду України щодо проведення реформи децентралізації полягає в тому, що процес її впровадження співпав у часі із зовнішньою так званою «гібридною» агресією Кремля. Окупація Криму та окремих районів Донецької і Луганської областей не призупинила загальнодержавних процесів децентралізації як запоруки побудови справжньої демократичної держави за кращими європейськими зразками (із врахуванням найбільш прогресивних європейських практик тощо). Так, з одного боку, реформа вже створила економічну зацікавленість новостворених за добровільним принципом громад у розвитку нових виробництв, робить їх природно не зацікавленими у корупції через ліквідацію штучних перепон для бізнесу – зайвих дозволів і надмірного контролю. В той же час, в умовах постійної загрози ескалації ситуації на фронті реформа формує нові умови для посилення силового блоку дер-

19 Питання щодо «префектів» описується у цьому дослідженні у відповідному розділі 1.4 «Інститут префектів як запобіжник послаблення центральної влади в секторі безпеки в умовах «гібридної» агресії з боку Росії».

жави «знизу» на тлі процесів реформування та посилення ЗСУ, НГУ, інших силових відомств.

3) Реформа дає поштовх до повноцінного розвитку громад, відтак, вона торкається кожного жителя України як справжнього господаря на власній землі. В такий спосіб закладається вирішення проблеми «деолігархізації» української економіки та інших сфер життя – через створення ситуації, коли громади тиснуть на місцевих депутатів, вимагаючи професійної й відкритої роботи. Вказані аспекти реформи в перспективі стануть ключовим чинником у перемозі України в так званій «війні різних соціальних світів» - прогресивного європейського зі ставкою на добробут і захищеність окремого громадянина - проти насадженої Кремлем маріонеткової диктатури, що тримається виключно на російській зброї. Саме це має забезпечити вирішення ключового для Києва безпекового питання сьогодні – мирного повернення нині окупованих Росією територій, недопущення консервації конфлікту за придністровським чи абхазько-південно-осетинським

сценаріями кремлівських ляльководів.<sup>20</sup>

4) Слід не забувати й про важливий зовнішньополітичний аспект реформи: перебігом процесу децентралізації – як на законодавчому рівні, так і її впровадженням на практиці – Київ демонструє послідовність та жорстке дотримання про-європейського курсу та взятих зумовлених ним на себе зобов'язань попри об'єктивні складності періоду викликаної зовнішньою агресією турбулентності. Отже, Україна має підстави вимагати у своїх західних партнерів аналогічної послідовності, глибокого розуміння процесів, визнання суб'єктності Києва – як щодо перебігу процесу децентралізації, так і щодо українських вимог і диспозицій у боротьбі за територіальну цілісність.

В адаптації системи безпеки нації в умовах реформи децентралізації Україна робить ставку на забезпечення комплексності та синергії зусиль – окремого громадянина, громадянського суспільства і державного апарату. Саме усвідомлення кожним громадянином відповідальності за забезпечення безпеки своїх села/селища, міста,

регіону, а отже й країни, є кращим інструментом створення комплексної системи національної оборони. Йдеться про те, що якщо кожен житель українського села або міста буде чітко розуміти алгоритм своїх дій в будь-якій екстремальній ситуації – будь-то військовий напад, техногенна катастрофа чи пожежа – нейтралізація цих загроз і ліквідація їх наслідків буде відбуватися з максимальною ефективністю і з мінімальними наслідками для населення та інфраструктури.

Замість моделі забезпечення безпеки та оборони, заснованої на державній вертикалі «зверху-вниз», в умовах децентралізації більш ефективним вважається комплексний підхід, який передбачає широке залучення громадянського суспільства в рамках новостворених територіальних громад до сприяння правоохоронним органам на місцях, створення добровольчих пожежних команд, ліквідації наслідків стихійних лих (під кураторством Державної служби України з надзвичайних ситуацій /ДСНС/), підвищення ефективності централізованої системи територіальної

20 Аналіз загрози реалізації придністровського/абхазько-південно-осетинського сценаріїв Кремля щодо України - див. Частина 2 цього дослідження.

оборони тощо. Така, можна сказати, мережева стратегія підрозділів на місцях прияти-ме заповненню вакууму правоохоронних та рятувальних структур в умовах процесу децентралізації і формування нових регіональних конфігурацій в процесі створення територіальних громад.

Реалізація комплексного підходу формування сектору безпеки: посилення безпекових аспектів на рівні нових органів місцевого самоврядування

На сучасному етапі реалізації реформи децентралізації слід виділити такі напрямки посилення сектору безпеки на рівні нових ОМС:

- передача системи цивільного захисту у підпорядкування місцевих громад через прийняття та реалізацію «Стратегії реформування системи Державної служби з надзвичайних ситуацій»;
- як наслідок попереднього пункту, реалізація пілотних проектів сучасних пожежних частин новостворених ОТГ;
- реалізація на практиці комплексного підходу до створення Центрів безпеки громадян у громадах;

• опрацювання концепції муніципальної варти як органу місцевої влади для забезпечення громадського порядку у громаді та посилення системи територіальної оборони.

Важливим аспектом є те, що в рамках процесу децентралізації проводиться реформування як системи цивільного захисту в рамках створення об'єднаних громад, так і загалом ДСНС відповідно до потреб реформи. Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 січня 2017 року схвалено «Стратегію реформування системи Державної служби з надзвичайних ситуацій»,<sup>21</sup> відповідно до якої вся система цивільного захисту – від матеріальної бази пожежних до захисних споруд – перейде у підпорядкування громад. А відтак, вже у процесі створення і на початковому етапі функціонування об'єднані територіальні громади мають на своєму рівні ефективно налагодити функціонування системи цивільного захисту.

Ключовим чинником ефективності даного напрямку реформи має стати

потужна співпраця ОТГ із представниками ДСНС. Цей процес вже триває досить активно. Зокрема, ДСНС спільно з Інститутом державного управління у сфері цивільного захисту розробили Практичний поради́ник з реалізації основних заходів цивільного захисту в умовах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.<sup>22</sup> Документ, який розповсюджено у новостворених ОТГ містить зразки типових документів, алгоритмів дій, варіанти рішень місцевих рад та виконавчих органів щодо виконання основних завдань ОТГ з питань цивільного захисту. Йдеться про реалізацію пілотного проекту щодо організації заходів цивільного захисту населення спроможних ОТГ в рамках описаної вище Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні з метою надання допомоги органам місцевого самоврядування в організації та функціонуванні системи цивільного захисту в ОТГ. Вказана робота ведеться за такими напрямками:

21 Про схвалення Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій, розпорядження КМУ № 61-р від 25 січня 2017 р., <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-%D1%80>

22 Практичний поради́ник з реалізації основних заходів цивільного захисту в умовах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, [http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Poradniik\\_MPK\\_\(1\)\\_1.pdf](http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Poradniik_MPK_(1)_1.pdf)

- визначення та роз'яснення повноважень ОТГ з питань цивільного захисту;
- організація та функціонування структурного підрозділу з питань цивільного захисту (призначення посадової особи);
- формування системи оповіщення про загрозу або виникнення надзвичайної ситуації, інформування у сфері цивільного захисту;
- організація евакуації населення;
- укриття населення у захисних спорудах у разі виникнення надзвичайної ситуації;
- утворення та організація діяльності підрозділів місцевої пожежної охорони;
- забезпечення функціонування підрозділів добровільної пожежної охорони;
- фінансове забезпечення витрат, пов'язаних із здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень у сфері цивільного захисту.

Так, організація виконання заходів цивільного захисту в об'єднаній територіальній громаді має здійснюватися підрозділом (департаментом, управлінням, відділом, відділенням, сектором) з питань цивільного захисту із відповідною посадовою особою. Вказаний підрозділ з питань цивільного захисту створюється (із призначенням від-

повідної посадової особи) у складі виконавчого комітету ОТГ із урахуванням техногенного навантаження території ОТГ. Функціонування підрозділу з питань цивільного захисту обумовлене необхідністю своєчасного здійснення заходів у сфері цивільного захисту, передбачених статтею 19 Кодексу цивільного захисту України.

Схема організації управління структурного підрозділу з питань цивільного захисту ОТГ включатиме як місцеву пожежно-рятувальну частину, так і добровільні пожежні формування (підприємств та об'єднань громадян), що синхронно замикатимуться на підрозділ з питань цивільного захисту ОТГ. Відповідно до розподілу визначених повноважень та обов'язків координацію роботи підрозділу з питань цивільного захисту здійснюватиме заступник голови ради – керівник її виконавчого комітету.

В даному процесі перед ДСНС стоять, передусім, завдання методичної допомоги громадам в організації місцевої добровільної пожежної охорони, розробка оптимальної чисельності служби цивільного захисту, яка має бути створена на рівні кожної ОТГ з урахуванням їх техногенного навантаження, а також організація навчання серед населення

щодо поведінки при виявленні загрози надзвичайної ситуації. В областях разом із Центрами розвитку місцевого самоврядування відкриваються Навчально-методичні центри цивільного захисту та безпеки життєдіяльності.

В системі цивільного захисту одним з головних завдань є реформування системи пожежної безпеки з урахуванням створення об'єднаних громад, де особлива увага приділятиметься створенню добровільних пожежних формувань. ДСНС у 2016 році було розроблено Методичні рекомендації для органів місцевого самоврядування щодо організації та забезпечення пожежної безпеки на території об'єднаних територіальних громад.

Цей напрям співпраці ДСНС із новоствореними ОТГ вже дає свої результати. Перші кроки щодо створення місцевих добровольчих підрозділів, хоча і з обмеженими функціями, вже зроблено. У структурі ДСНС з початку 2017 року триває формування добровольчих пожежних команд, які крім власне гасіння пожеж, будуть виконувати завдання захисту населення під час кризових ситуацій (наприклад, стихійних лих або техногенних катастроф). Вже зараз в Житомирській області створено 32 територіальні громади, які формують власні добровіль-

ні пожежні команди з метою забезпечення в перспективі повного охоплення території області мережею постійно діючих підрозділів.<sup>23</sup>

Схожі проекти реалізується в Полтавській, Вінницькій та інших областях України. Причому, до добровільних пожежних команд висувається важлива вимога – час прибуття добровольців до місця надзвичайної події має не перевищувати 10-20 хвилин, що забезпечить високу ефективність не лише у боротьбі з пожежами, а й в процесі виконання інших функцій захисту населення.

Розглянемо приклад реалізації пілотних проектів сучасних пожежних частин у Шишацькій та Білоцерківській ОТГ (Полтавська область), які мають забезпечити не лише належний рівень захисту, а й нові робочі місця для мешканців об'єднаних громад. Роботу було розпочато із проведення детального аналізу природно-техногенних загроз для життєдіяльності громадян ОТГ та підготовки паспортів ризику виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру для кожної із громад. Також було замовлено

проектно-кошторисну документацію на будівництво Центру громадської безпеки та реконструкцію частини будівлі діючого пожежного депо в двох населених пунктах, що увійшли у вказані ОТГ. В обох громадах затвердили положення та структури місцевих ланок Єдиної державної системи цивільного захисту; сформували та визначили склади комісій з питань техногенного-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій. Головним управлінням ДСНС України у Полтавській області були організовані тренінги для фахівців цивільного захисту об'єднаних територіальних громад та підготовлено методичний посібник з питань організації діяльності місцевих пожежних частин. За підтримки державного фонду регіонального розвитку ведеться закупівля сучасних пожежних автомобілів. Проект передбачає також оснащення місцевих підрозділів сучасними апаратами захисту органів дихання для роботи в непридатних для дихання осередках. Дані інвестиційні макропроекти розвитку отримали підтримку Німецького товариства міжнародного співробітни-

цтва (GIZ), а суміжні громади вже сьогодні обговорюють механізми подальшої міжмуніципальної співпраці з новоствореними сучасними пожежними частинами європейського зразка.<sup>24</sup>

Наразі триває процес остаточного законодавчого врегулювання правового статусу пожежників-добровольців, їхніх прав та обов'язків під час виконання завдань, соціального захисту тощо.

Формування системи цивільного захисту на рівні ОТГ стане базисом для створення Центрів безпеки громадян, комплексний підхід до створення яких було презентовано в квітні 2017 року. Центри безпеки громадян – це принципово нова якість послуги, яку надає ДСНС, на рівні новостворених ОТГ. У кожному такому Центрі буде розміщено пожежне депо, кабінет дільничного офіцера поліції, за необхідності фельдшерсько-акушерський пункт (ФАП). Саме такий підхід для реалізації у громадах був запропонований ДСНС головам ОДА. Опрацьовані навіть орієнтовні фінансові розрахунки: вартість базового Центру безпеки скла-

23 Михайло Самусь. Безпечна децентралізація. ЦДАКР, <http://cacds.org.ua/ru/safe/theme/1103>

24 Децентралізація влади. Новини. У Шишацькій та Білоцерківській ОТГ реалізують пілотні проекти сучасних пожежних частин, <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/3786>

дає 2,3 млн. гривень, а оптимального – 3 млн. гривень.<sup>25</sup>

Паралельно в рамках реформи децентралізації ведеться втілення в життя концепції муніципальної варти як органу місцевої влади для забезпечення громадського порядку у громаді та посилення системи територіальної оборони.

У 2015 році було розроблено і прийнято за основу в першому читанні Проект Закону «Про муніципальну варту». Метою законопроекту є удосконалення системи захисту життя, здоров'я, прав і свобод членів територіальних громад, їх власності, природного середовища, інтересів місцевих громад від протиправних посягань. Законопроект визначає правові та організаційні засади діяльності муніципальної варти, її основні завдання та функції, організації управління. Проектом пропонується закріпити права місцевих рад створювати муніципальну варту, що фінансуватиметься за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, або за рахунок інших джерел не заборонених законодавством та виконуватиме роль підконтрольного міс-

цевим громадам механізму забезпечення законності та правопорядку на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.<sup>26</sup>

Законопроект визначає муніципальну варту як орган в системі місцевого самоврядування з метою забезпечення на території, що перебуває під юрисдикцією відповідної ради, охорони громадського порядку, законності, прав, свобод і законних інтересів громадян.

Муніципальна варту (МВ) діятиме в обласних центрах, на території ОТГ (районів після завершення адміністративної реформи). Щодо питань структури, то чисельність МВ затверджує місцева рада, підрозділи МВ не є частиною МВС, а начальник МВ призначається головою виконкому громади.

Основні завданнями МВ є:

- охорона громадського порядку;
- патрулювання територій;
- профілактика правопорушень;
- сприяння силовому блоку державної влади;
- охорона комунального майна;
- силове сприяння виконанню рішень ОМС;

- надання правової допомоги громадянам.

В рамках взаємодії із МВС, муніципальною вартою проводиться спільна охорона громадського порядку; спільне патрулювання; обмін інформацією; спільне навчання кадрів; використання загальнодержавних інформаційних реєстрів.

Фінансове забезпечення МВ реалізується за рахунок місцевого бюджету, за рахунок інших джерел, не заборонених законодавством. При цьому важливо підкреслити, що МВ підконтрольна територіальній громаді, міській раді, міському голові, територіальному органу внутрішніх справ України.

Слід підкреслити, що як створення підрозділів муніципальної варти, так і доопрацювання відповідного Проекту Закону відбувається у кореляції із процесом реформування системи МВС, ключовими аспектами якої в розрізі питання децентралізації є такі:

- створення нової служби дільничних офіцерів поліції (формування її кадрового складу, проведення підготовки, виділення техніки та обладнання);

<sup>25</sup> Децентралізація влади. Новини. Презентовано комплексний підхід до створення Центрів безпеки громадян у громадах (+презентація), <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/5352>

<sup>26</sup> Проект Закону України «Про муніципальну варту», [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55192](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55192)

- формування в областях загонів КОРД – загонів спецпризначення поліції для боротьби з тероризмом, бандформуваннями, проведення силових поліцейських операцій;
- створення системи обслуговування населення в сільській місцевості (в ряді областей вже діє абсолютно нова – «кущова» – організація роботи поліції і груп швидкого реагування).

Також зауважимо, що й ініціативи щодо створення муніципальної варти на рівні новостворених ОМС, і загалом процес реформування системи МВС мають на меті, в тому числі, й досягнення синергетичного ефекту у побудові ефективної системи територіальної оборони (ТрО) відповідно до принципового нових видів «гібридних» загроз з боку Кремля. Питання створення нової системи ТрО вирішується сьогодні в Україні на законодавчому рівні.

Так, з одного боку, голови обласних державних адміністрацій (ОДА) лише номінально керують формуваннями ТрО, які фактично знаходяться під державним контролем через мережу військових комісаріатів. Од-

нак, досвід Криму та Донбасу продемонстрував, що далеко не всі військові з військкоматів залишилися вірні присязі, а не перейшли на бік ворога. Тому чинник встановлення жорсткого центрального контролю над формуваннями ТрО з боку Генерального Штабу України, Командування Сухопутних Військ є критично важливим в контексті реалізації реформи децентралізації. За політичної децентралізації ми навпаки матимемо централізовану військову складову через підсилення контролю Генерального Штабу України над формуваннями ТрО, – за необхідності навіть шляхом обмеження повноважень місцевих державних органів влади (ОДА, РДА, військкоматів). Як можливий варіант, на сучасному етапі розглядаються варіанти підпорядкування формувань ТрО регулярним бригадам ЗСУ або НГУ, які комплектуються за екстериторіальним принципом.<sup>27</sup>

Таким чином, проекти у секторі безпеки на рівні нових ОМС, як і загалом питання політичної та економічної децентралізації, реалізуються із жорстким дотриманням пріоритету зміцнення національної безпеки. Кожна

з ініціатив децентралізації розглядається крізь безпекову призму і відкидається у разі негативного її впливу на питання безпеки і оборони держави в широкому загальнонаціональному сенсі.

Очікується, що нові органи місцевої влади для забезпечення громадського порядку у громаді (як варіант – розглянута «муніципальна варта») мають дійсно посилити сектор безпеки держави «знизу», підвищивши ефективність МВС в цілому та посиливши централізовану систему територіальної оборони (про будь-яке підпорядкування ТрО не центральним, а регіональним чи місцевим органам влади, мова не йде в принципі). Будучи при цьому дійсно народними органами – на відміну від «народних міліцій» так званих ДНР/ЛНР – створених і керованих російськими спецслужбами утворень, що слугують дахом для присутності на Донбасі російських військовослужбовців та найманців в складі окупаційних військ, які в системі оперативного підпорядкування замикаються на вищій структурі управління ЗС РФ у Ростовській області (м. Новочеркаськ).

27 Аспекти передачі ряду функцій ТрО до НГУ розглянуті в окремому дослідженні – Філіпп Флурі, Валентин Бадрак, Національна Гвардія України: Шляхи розвитку, ЦДАКР / DCAF, Женева – Київ, 2017.

## 1.4 Інститут префектів як запобіжник послаблення центральної влади в секторі безпеки в умовах «гібридної» агресії з боку Росії

Процес впровадження реформи децентралізації в країні, яка де-факто перебуває

жертвою зовнішньої агресії, природним чином породжує дискусії щодо послаблення центральної влади як головної загрози національній безпеці держави. Йдеться як про конструктивну критику, так і про політичні спекуляції. Тому, в даному розрізі на особливу увагу заслуговує передбачена реформою трансформація вертикалі виконавчої влади, в процесі якої ключову роль відведено інституту префектів.

Інститут префектів в рамках реформи має з'явитися

після набрання чинності змін до Конституції щодо децентралізації та, відповідно, після ліквідації місцевих держадміністрацій.<sup>28</sup> Так, поняття «префект», як і інші основні аспекти децентралізації внесені до Законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)» (реєстр. № 2217а). Йдеться, у тому числі, й про заміну скасованого в рамках останньої реформи прокуратури прокурорського нагляду за діяльністю місцевих обласних адміністрацій.

### Вставка 1. Аспекти інституту префектів як ключового компоненту трансформації виконавчої гілки місцевої влади в рамках процесу децентралізації.

**Мета запровадження:** створення ефективного нагляду за конституційністю та законністю рішень органів місцевого самоврядування.

**Сутність:** префект є місцевим органом виконавчої влади, державним службовцем; не належить до політичних партій / посад; не змінюється зі зміною Президента чи Уряду; не залежить від місцевих політичних еліт.

**Спектр повноважень щодо органів місцевого самоврядування (ОМС):**

- нагляд за конституційністю та законністю рішень ОМС;
- зупинка дії незаконних актів ОМС із одночасним зверненням до суду (не приймає остаточного рішення про законність актів ОМС, це може вирішувати виключно суд);
- функція поради місцевій раді привести своє рішення у відповідність Конституції та законам.

**Місце роботи:** префекти діють в кожному районі і в кожній області (у Києва і Севастополя – власні префекти); Для організації роботи префекта створюються секретаріати префектів.

**Процес відбору кадрів:** префекти відбираються за результатами відкритого конкурсу; одночасно формується кадровий резерв префектів.

28 Відповідно до законопроекту «Про префектів», <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/prefekti-16.11..pdf>



**Формат призначення:** префекти призначаються і звільняються Президентом за поданням Уряду (процедура аналогічна призначенню нинішніх голів держадміністрацій).

**Формат підпорядкування:** несуть відповідальність перед президентом, підзвітні та підконтрольні Уряду, щорічно звітують перед ними.

**Термін повноважень:** працюють в області/районі не більше 3 років (далі – ротація).

Таким чином (див. Вставку 1), префект як представник центральної влади отримує повноваження зупиняти незаконні дії, він буде координувати роботу правоохоронних органів і контролюватиме реалізацію загальнодержавних національних програм. Йдеться про реалізацію принципу «не керувати, а наглядати».

Варто зазначити, що в процесі розробки законодавчої бази Україною був максимально опрацьований та врахований європейський досвід країн, що мають аналогічні інститути виконавчої вертикалі в системі контролю над ОМС. В цьому плані серед особливостей українського інституту префектів слід виділити такі:

1) Максимальне врахування досвіду Польщі та Франції (функціонування інститутів воєвод і префектів, відповідно). Вочевидь, йдеться про обрання Києвом усередненого варіанту з досвіду польських воєвод і французьких префектів. У Польщі воєвода своїм рішенням скасовує акти органів місцевого са-

моврядування самостійно без Конституційного суду (якщо органи місцевого самоврядування не погоджуються з цим, вони можуть подавати позов до суду). У Франції префект звертається до суду, який вже виносить відповідне рішення щодо призупинення дії рішення ОМС. Український варіант передбачає, що префект призупиняє дію рішення ОМС лише зі зверненням до суду, який вже далі приймає рішення – чи залишити рішення префекта чинним, чи скасувати його.

2) Префект із власним секретаріатом (штабом) як представник держави на місцях – ключова фігура у запобіганні та недопущенні створення підґрунтя для федералізації та сепаратизму. Таким чином, в жодному разі не йдеться про повну автономію ОМС в процесі децентралізації із передачею управління та грошових потоків на місця. Так, у префекта є повноваження аналізувати всі акти, які

приймаються органами місцевого самоврядування. За окремою категорією актів, що загрожують територіальній цілісності, державному суверенітету чи національній безпеці держави, чи не відповідають Конституції тощо, префект має право пряму інформувати Президента, який звертається до Конституційного суду чи реагує в інший спосіб у межах власних повноважень. По суті, йдеться про створення системи запобіжників з огляду на наявність викликів і ризиків суверенітету і цілісності держави, пов'язаних із активними спробами Кремля розхитати ситуацію в Україні зсередини, а також впровадження принципу «де є швидке реагування - там відсутні прояви сепаратизму».

3) Введення інституту префектів не означає банальної зміни понять в системі виконавчої влади в рамках реформи децентралізації. За збільшення управлінських та фінансових повноважень ОМС

префектура створюється для недопущення порушень на місцях і створення зв'язку між державою і процесами, що відбуваються на місцях.

- 4) Ставка на аполітичну сутність префекта як держслужбовця: отримання посади префекта передбачає, зокрема, вихід з усіх політичних партій. Професійність префекта має забезпечити конкурсний відбір із подальшою професійною підготовкою. Законопроектом «Про префекта» передбачається, що префект – кар'єрний службовець, який проходить складні процедури номінації, забезпечується його вишкіл, аполітичність, ротація, інші запобіжники проти політичних та корупційних впливів.

Таким чином, з одного боку децентралізація влади в Україні є одним із компонентів формування ефективного адміністративно-територіального устрою, який передбачає створення «спроможних» адміністративно-територіальних одиниць. В той же час українська реформа децентралізації жодним чином не передбачає «децентралізації виконавчої влади». Щодо останньої можна вести мову про її «деконцентрацію» задля створення більш гнучкої системи нагляду та

контролю, в тому числі, в контексті формування відповідних реакцій на виклики і ризики національній безпеці в умовах «гібридної» агресії з боку Росії.

При цьому інститут префектів зафіксує ключову вимогу децентралізації – жорстке розмежування виконавчої влади та місцевого самоврядування. Зокрема, у змінах до Конституції визначені типи актів префекта, які можуть бути скасовані главою держави, і які – урядом: акти, що стосуються контролю над органами місцевого самоврядування є в прерогативі президента, а от ті, які стосуються територіальних органів виконавчої влади – прем'єр-міністра. Через інститут префекта пропонується впровадити природний для ефективних систем управління принцип зворотного зв'язку: префект не керує, а координує, тобто узгоджує дії територіальних органів міністерств та відомств. І контролює законність їх актів.

Введення інституту префектів є вимогою часу з огляду на те, що за його відсутності децентралізація носитиме половинчастий характер, що зумовлюватиме появу принципово нових викликів на сучасному етапі. Ще український досвід 1993-1994 років продемонстрував, що запровадження регі-

онального самоврядування без ефективного державного контролю призводить до утворення так званих «удільних князівств», коли обласні ради були де-факто не підконтрольними. У 1996 році Конституція України передбачила систему нагляду, однак не було чітко визначено суб'єкта цього нагляду. За старим законодавством цю функцію виконувала прокуратура. Сьогодні прокуратура відповідно до її реформи позбавлена цієї функції. Тому, саме інститут префектів має вирішити проблему здійснення нагляду за дотриманням законів і Конституції органами місцевого самоврядування. Допоки не прийняті остаточно відповідні конституційні зміни поточні виклики і ризики в ході реалізації реформи долаються комплексною роботою відповідних силових структур.

## 1.5 Поточні виклики і ризики процесу децентралізації. Шляхи запобігання в ході реалізації реформи

Ключовим питанням реформи децентралізації в розрізі безпекових аспектів залишається вирішення про-

блеми нагляду за законністю рішень нових органів місцевого самоуправління.

В секторі безпеки в ході реформи виникають ряд проблем та загроз за такими взаємопов'язаними напрямками:

- невизначеність питання контролю над діяльністю ОМС через конституційну колізію довкола інституту префектів - як передумова для виникнення сепаратистських проявів;
- поява в ході реформи об'єднаних територіальних громад, підконтрольних представникам місцевого крупного бізнесу (місцевих еліт), де-факто непідконтрольних центру.

Так, експерти ЦДАКР констатують, що ключовим безпековим викликом для України в процесі реалізації загальнодержавної реформи залишається часова невизначеність введення в дію інституту префектів. Це пов'язано, в свою чергу, із часовою невизначеністю прийняття законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстр. № 2217а),<sup>29</sup> який

потребує для введення в дію конституційної більшості (разом із окремою процедурою голосування) Парламенту, та, головне, містить контроверсійну норму в Розділі I – п.18. Особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом.<sup>30</sup> Так, законопроект, з одного боку, змінами до Конституції консолідовано фіксує всі ключові аспекти загального процесу децентралізації – фінансові, створення громад, безпекові (насамперед, через «деконцентрацію» виконавчої влади на місцях введенням інституту префектів). З іншого – неприродним введенням під зовнішнім тиском (як з боку агресора, так і західних партнерів) до Основного Закону вказаного п.18 фактично відкладає переведення в повному обсязі реформу децентралізації у конституційне поле на невизначений термін.

За відсутності інституту префектів в умовах російської «гібридної» агресії невирішеність даного питання несе пряму загрозу

національній безпеці. Україна впродовж 2016 року вже пережила етап певної турбулентності, коли сім обласних рад ухвалили рішення, які відверто виходили за межі їхніх повноважень і передбачали встановлення «договірних відносин у розподілі повноважень» між державою і регіонами, що фактично означало «федералізацію», а реально - розпад держави на сучасному історичному етапі.<sup>31</sup> Так, ці рішення в принципі були нікчемними й популістськими з моменту ухвалення. І треба відзначити, що вони знайшли адекватну реакцію в СБУ, яка провела відповідні оперативні заходи. Були оприлюднені докази, які доводять фінансування російськими спецслужбами «штучних ініціатив з федералізації України», створення так званих спеціальних економічних зон, виборності губернаторів і керівників регіональних правоохоронних органів, відновлення економічних зв'язків з Росією, надання російській мові особливого статусу тощо. Кремлівська агентура просуває ці наміри

29 Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), 2217а від 01 липня 2015 р., [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812)

30 Детальний аналіз проблем довкола «децентралізації» за Мінськими домовленостями - див. Частина 2 цього дослідження.

31 Про децентралізацію, успіхи, ризики і роль парламенту, Дзеркало тижня, 13 січня 2017 р., <https://dt.ua/internal/pro-decentralizaciyu-uspіhi-riziki-i-rol-parlamentu-.html>

відразу за двома напрямками: на рівні окремих регіонів – через депутатів обласних, місцевих та районних рад; на загальнодержавному рівні – через Верховну Раду. До речі, як було встановлено рядом журналістських розслідувань, вищезгадані звернення обласних рад були підкріплені немалими російськими грошима. На кожну облраду виділялося 250 тисяч доларів США. За ці гроші депутати повинні були прийняти звернення до президента про необхідність договірних відносин з центром і про виборність губернаторів. Потім новини про це з практично однаковими текстами публікувалися десятками Інтернет-сайтів.<sup>32</sup>

Для нейтралізації ризиків ухвалення незаконних, а часом небезпечних для існування держави рішень органами місцевого самоврядування, особливо регіонального рівня, необхідна якомога швидша реалізація частини 2 статті 144 Конституції України – щодо встановлення процедур припинення рішень органів місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам Украї-

ни. Відповідно до Статті 119 Конституції України, яка регламентує роботу державних адміністрацій:<sup>33</sup> «Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують: 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; 2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян». Отже, Конституція України дає можливість чітко зрозуміти, що загальний нагляд за законністю актів на місцях мають здійснювати саме державні адміністрації. На сьогодні Міністерство регіонального розвитку підготувало законопроект, який дасть можливість перевіряти законність актів органів місцевого самоврядування районним і обласним державним адміністраціям. (До речі, цей проміжний варіант вирішення проблеми був позитивно оцінений у Раді Європи). Його прийняття залежить від політичної волі Кабінету міністрів і депутатів Парламенту.

Іншим істотним негативним наслідком відсутності як законодавчо встановлених часових рамок створення

ОТГ відповідно до перспективних планів, такі не введення в дію інституту префектів, може стати поява об'єднаних територіальних громад, контрольованих представниками місцевого крупного бізнесу (місцевих бізнес-еліт), де-факто не підконтрольних центру. Ця тенденція у вигляді поодиноких випадків вже спостерігається, насамперед, у південно-східних регіонах України. Цей процес супроводжується такими особливостями:

- жорстка прив'язка голів і більшості депутатів рад ОТГ до одного потужного місцевого бізнесмена, що має вплив і на рішення обласних рад у власних інтересах;
- формування впливів місцевого бізнесмена на освітянські й культурні заклади, що перебувають у фінансовій залежності від нього;
- загроза перетворення такої громади після переходу на прямі бюджетні відносини на повноцінне «феодальне» утворення, де тотальний контроль бізнесмена над органами влади й фінансовими потоками підкріплюється

32 Ігор Левченко. Третій рік децентралізації: прогрес чи дестабілізація?, ЦДАКР, 01 червня 2017 р., <http://cacds.org.ua/ru/comments/1107>

33 Конституція України. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

наявністю власної легальної «армії», легалізованої у вигляді, наприклад, мисливського господарства (частіше) чи приватної охоронної фірми.<sup>34</sup>

Також ця тенденція посилюється рядом аспектів земельної реформи, що триває паралельно. У квітні 2016 року Верховна Рада ухвалила в першому читанні законопроект №4355, у випадку остаточного прийняття якого державні землі за межами населених пунктів будуть передані у комунальну власність територіальних громад (стануть основою їхнього добробуту). Отже, вже сьогодні можна спостерігати тенденцію, коли місцеві бізнесмени – власники значних земельних угідь створюють ОТГ «під себе». В результаті, всупереч затвердженим перспективним планам виникають ОТГ, що об'єднують землі, контрольовані тим чи іншим бізнесменом. На виборах в ОТГ такий «землевлас-

ник» отримує контроль над місцевою радою із усіма наслідками, описаними вище.<sup>35</sup> Таким чином, місцеві бізнес-еліти, що контролюють сільські/селищні і районні ради, з одного боку, можуть виступати гальмом створенню ОТГ, адже вони не хочуть втрачати свої важелі впливу. В той же час, якщо процесу створення ОТГ перешкодити їм не вдається, вони прагнуть перетворити процес створення ОТГ на таку собі «регіоналізацію» і закріпити, таким чином, свою владу і «напівфеодальний» стан контрольованих регіонів.

На нейтралізацію цього чинника спрямований законопроект 6636 «Про порядок утворення, ліквідації зміни меж районів».<sup>36</sup> Він має перереформувати адміністративно-територіальний поділ районного рівня. Райони будуть укрупнені, а чиновницький апарат колишніх районних державних адміністрацій значно скорочений.

Таким чином, стратегічно ключовим питанням реформи децентралізації в розрізі національної безпеки залишається вирішення проблеми нагляду за законністю рішень нових органів місцевого самоврядування. Переведення у конституційне поле інституту префектів як базису нової системи нагляду і контролю в реформі децентралізації гальмується внесенням у проект Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» норми, що має регулювати систему місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей – нині окупованих Росією. Ця норма з'явилася внаслідок складних процесів довкола намагань врегулювати ситуацію на сході України – так званих Мінських домовленостей, що утримують нинішній статус-кво на фронті та мають власний «децентралізаційний» аспект.

34 На прикладі Хрестовської ОТГ (Херсонська обл.), - Олексій Копитько., Князівство своїми руками: будні децентралізації. Група «Інформаційний спротив», 17 березня 2017 р. <http://sprotyv.info/ru/news/kyiv/knyazhestvo-svoimi-rukami-budni-decentralizacii>

35 Олексій Копитько. Земельна реформа: відкладено до «після виборів»? ЦДАКР, <http://cacds.org.ua/ru/safe/theme/1154>

36 Проект Закону про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж, № 6636 від 22.06.2017р. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62118](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62118)

## Частина 2. «Децентралізація» у Мінських домовленостях

### 2. 1 «Мирний план Президента України»

Вперше, поняття «децентралізації» в рамках процесу врегулювання ситуації на Донбасі з'явилося у «Мирному плані Президента України щодо врегулювання ситуації в східних регіонах України»,<sup>37</sup> презентованому Президентом України Петром Порошенком 20 червня 2014 року під час своєї першої робочої поїздки на Донбас у статусі Президента.

У тексті «Мирного плану», який складається з 15 конкретних кроків для припинення бойових дій в зоні конфлікту та початку проце-

су стабілізації та відновлення миру на Донбасі, вказується наступне:

«11. Децентралізація влади (шляхом обрання виконкомів, захист російської мови; проект змін до Конституції).

12. Узгодження губернаторів до виборів з представниками Донбасу (за умови погодження єдиної кандидатури, при розбіжностях - рішення приймає Президент).

13. Дострокові місцеві і парламентські вибори.»<sup>38</sup>

Саме в цьому документі було зроблено першу концентровану спробу вийти на один з варіантів формування сприятливих умов для стабілізації конфлікту і переведу головних зусиль з врегулювання у політичну

площину. При цьому, відповідно до «Мирного плану», саме «децентралізація влади» повинна була стати головним «обмінним капіталом» для України у переговорах з протилежною стороною. Можна говорити про те, що в обмін на розширення прав і повноважень «регіональних еліт Донбасу» Україна претендувала отримати гарантії миру та збереження територіальної цілісності. І хоча «Мирний план» не надавав окремої дефініції «децентралізації», виходячи з подальших подій та дискусій в українському політикумі та суспільстві, можна припустити, що цей процес передбачав би, принаймні, таке:

37 «Мирний план Президента України щодо врегулювання ситуації в східних регіонах України», 20 червня 2014 р., <http://www.president.gov.ua/news/petro-poroshenko-predstaviv-v-donbasi-mirnij-plan-z-vregulyu-33044>

38 Там само

- Внесення змін до Конституції України, які б допускали створення у складі формально унітарної держави регіонів з особливим статусом.
- Внесення змін до законодавства України, які б уточнювали «особливість» статусу регіонів Донбасу, зокрема, процесу «обрання виконкомів», «захист російської мови» (тобто, яким чином і від якого планувалося «захистити» російську мову, враховуючи існуючу законодавчу базу);
- Внесення змін до законодавства України, які б передбачали визначення процедури «обрання виконкомів» - тобто, місцевих органів виконавчої влади в регіонах Донбасу з особливим статусом;
- Внесення змін до законодавства України для забезпечення узгодження кандидатур «губернаторів» (тобто, очільників обласних адміністрацій, які призначаються Президентом України і прямо йому підпорядковуються) з «представниками Донбасу» (очевидно, також необхідно було б визначити на законодавчому рівні, хто може визнаватися «представником Донбасу»);
- Проведення дострокових місцевих та парламентських виборів на всій території України, цілком ймовірно, на новій законодавчій базі, яка б враховувала «особливий статус» регіонів Донбасу і, в тому числі, статус їх представників у Верховній Раді України.  
Незважаючи на об'єктивне та зрозуміле прагнення керівництва України до швидкого припинення бойових дій та початку політичного процесу врегулювання конфлікту, «Мирний план» викликав критичні оцінки в українському суспільстві та експертному середовищі, які, в інтегрованому вигляді, полягали в наступному:
  - «Мирний план» не згадував про агресію Росії проти України і давав невірний посил про те, що головною причиною конфлікту є внутрішні проблеми, зокрема, недостатні повноваження місцевих органів влади. Цей підхід міг дезорієнтувати оцінку ситуації і переговорний процес, формуючи враження, що в Україні відбувається внутрішній конфлікт/громадянська війна, а не зовнішня агресія.
  - «Мирний план» не містив посилань щодо окупованого та анексованого Росією Криму, тим самим створюючи ілюзію різного статусу Криму та Донбасу (в Криму – відкрита російська агресія та анексія, на Донбасі – «конфлікт за участі представників Донбасу»). Хоча, насправді, їх статус є фактично аналогічним з точки зору українського права з погляду на те, що Крим і Донбас, які є невід'ємною частиною території України, окуповані Росією.
- «Мирний план» передбачав переговори з «представниками Донбасу», хоча, в умовах окупації Росією, це не має жодного сенсу, оскільки, так звані «представники Донбасу» є, фактично, представниками російської окупаційної влади і не можуть мати власної позиції, яку доцільно враховувати при врегулюванні конфлікту між Україною та Росією.
- «Мирний план» не передбачав відповідальності Росії за розв'язання конфлікту і участі її у переговорах як сторони конфлікту.

## 2.2 Мінськ-1

Як показали подальші події, імплементація «Мирного плану» зіткнулася з протидією РФ, яка намагалась створити умови для ведення переговорів на своїх умовах. Після ряду успішних наступальних операцій Збройних сил України, Національної

гвардії України та інших українських силових відомств, а також трагічних подій у зоні конфлікту (зокрема, загибелі сотень українських військовослужбовців під час боїв з російськими військами біля Іловайська), коли керівництво РФ зрозуміло безперспективність спроб окупації нових українських територій та відмовилося від реалізації проекту «Новоросія», 5 вересня 2014 року у Мінську було підписано «Протокол за підсумками консультацій Тристоронньої контактної групи щодо спільних кроків, спрямованих на імплементацію Мирного плану Президента України П.Порошенка та ініціатив Президента Росії В.Путіна».<sup>39</sup> Знову ж таки, як і «Мирний план», підписаний «Протокол» зберіг згадані вище вади: Росія не згадувалась як агресор чи сторона конфлікту; на Росію формально не покладалися жодні зобов'язання в рамках вирішення конфлікту; статус Росії, фактично, фіксувався у якості модератора процесу поряд з Францією та ФРН; ак-

цент зроблено на внутрішні проблеми всередині України; головні кроки з урегулювання конфлікту поклалися на українську сторону; Україну змушували визнати іншою стороною конфлікту ОРДЛО; Крим виводився за дужки врегулювання конфлікту на Донбасі.

Натомість, у підписаному «Протоколі» було зазначено, що Україні потрібно здійснити ряд кроків, реалізація яких могла привести до суттєвих змін внутрішньої ситуації в Україні і виглядала як виконання вимог Росії в обмін на мир:

- «3. Провести децентралізацію влади, в тому числі шляхом ухвалення Закону України «Про тимчасовий порядок місцевого самоуправління в окремих районах Донецької та Луганської областей» (Закон про особливий статус) ...<sup>40</sup>
- 7. Продовжити інклюзивний загальнонаціональний діалог...<sup>41</sup>
- 9. Забезпечити проведення дострокових місцевих

виборів у відповідності до закону України «Про тимчасовий порядок місцевого самоуправління в окремих районах Донецької та Луганської областей» (Закон про особливий статус)...».<sup>42</sup>

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

Вже 16 вересня 2014 року Верховна Рада України ухвалила, а Президент України підписав Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей».<sup>43</sup> Цей закон є базовим документом для розуміння концепції «децентралізації» в рамках врегулювання російсько-українського конфлікту.

39 «Протокол по итогам консультаций Трёхсторонней контактной группы относительно совместных шагов, направленных на имплементацию Мирного плана Президента Украины П.Порошенко и инициатив Президента России В.Путина», 5 вересня 2014 р., <http://www.osce.org/ru/home/123258?download=true>

40 Там само

41 Там само

42 Там само

43 Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», 16 вересня 2014 р., <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1680-18>



7 листопада 2014 року, для чіткого визначення території ОРДЛО, Кабінетом Міністрів України було ухвалено Розпорядження № 1085-р «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження».<sup>44</sup>

Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» визначає тимчасовий порядок організації місцевого самоврядування, діяльності органів місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей з метою створення умов для якнайшвидшої нормалізації обстановки, відновлення правопорядку, конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для повернення жителів до вимушено залишених місць постійного проживання, їх реінтеграції, а також для відновлення життєдіяльності в населених

пунктах у Донецькій та Луганській областях та розвитку територій.<sup>45</sup>

Згідно з Законом, особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей встановлюється терміном на три роки з моменту набуття чинності закону (тобто, з моменту його публікації – 16 вересня 2014 року).

Як показує аналіз, Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» опосередковано встановлює статус територіальної автономії для окупованих територій Донбасу у складі України, який базується на:

- Особливого застосуванні законодавства України на території окремих районів (стаття 2 Закону).
- Особливій мовній політиці (стаття 4 Закону), яка полягає у сприянні використанню російської та інших мов в усній і письмовій формі у сфері освіти, в засобах масової інформації і створенні можливо-

стей для їх використання у діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування, в судочинстві, в економічній і соціальній діяльності, при проведенні культурних заходів та в інших сферах суспільного життя. І хоча це положення, як вказується у Статті 4 Закону, ґрунтується на положеннях Закону України «Про засади державної мовної політики», очевидно, що це є лише формальною конструкцією для легалізації тотального використання російської мови з відповідним витісненням державної української мови (слід відзначити, що на цей час, використання української мови на окупованих територіях Донбасу, фактично, є забороненим і більш того – небезпечним через переслідування окупаційною владою «проукраїнських» громадян).

- Особливого статусі органів місцевого самоврядування (Стаття 5 Закону). Як говорить у Статті 5 Закону, в окремих районах

44 «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та переліку населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення», Розпорядження Кабінету Міністрів України, 7 листопада 2014 р., <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1085-2014-%D1%80>

45 Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», 16 вересня 2014 р., <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1680-18>.

- Донецької та Луганської областей місцеве самоврядування здійснюється відповідно до Конституції та законів України відповідними територіальними громадами безпосередньо та через органи місцевого самоврядування. При цьому, Законом запроваджується особливий порядок призначення керівників органів прокуратури і судів, який передбачає участь органів місцевого самоврядування у вирішенні цих питань. Однак, на практиці, Закон, фактично, дозволяє створення та функціонування цілком незалежних від Центру органів влади ОРДЛО, які, в тому числі, матимуть «свої» органи прокуратури та суди.
- Особливому форматі відносин «Центр-ОРДЛО» на основі укладання спеціальних угод (Стаття б). Зокрема, Закон встановлює порядок укладання угод щодо економічного, соціального та культурного розвитку окремих районів між Кабінетом міністрів України, міністерствами, іншими органами виконавчої влади України та відповідними органами місцевого самоврядування ОРДЛО. Ці угоди укладаються для забезпечення узгодженої діяльності органів місцевого самоврядування та центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення розвитку ОРДЛО. У Законі вказується, що ініціатива стосовно укладення угоди щодо економічного, соціального та культурного розвитку окремих районів Донецької та Луганської областей належить відповідним органам місцевого самоврядування.
  - Відмінному від загальноприйнятого в Україні економічному режимі здійснення господарської та інвестиційної діяльності (Стаття 7). Як говориться в Законі, для впровадження сталого соціально-економічного розвитку ОРДЛО Кабінет Міністрів України затверджує державну цільову програму, в якій визначає заходи, завдання та показники, спрямовані на створення умов для комплексного та збалансованого територіального розвитку, відновлення виробничого та експортного потенціалу, забезпечення ефективного використання ресурсного та промислового потенціалу, потреб населення відповідних територій у високотехнологічній конкурентоспроможній екологічно чистій продукції, високоякісних послугах, створення сприятливого середовища для залучення інвестицій та оптимального здійснення інвестиційної діяльності, розширення сфери застосування праці шляхом створення нових робочих місць. У законі про Державний бюджет України повинні щороку передбачатися видатки, що спрямовуються на державну підтримку соціально-економічного розвитку ОРДЛО.
  - Незалежній «зовнішній політиці» ОРДЛО щодо Російської Федерації (Стаття 8). Закон дозволяє ОРДЛО розвивати транскордонне співробітництво з Росією, спрямоване на вирішення спільних проблем розвитку, посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними громадами, органами місцевого самоврядування окремих районів з адміністративно-територіальними одиницями Російської Федерації на основі угод про прикордонне співробітництво, що укладаються територіальними громадами, органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади України та територіальними громадами у межах компетенції, встановленої законом. Це, за потужної воєнно-політичної присутності Росії в ОРДЛО, створило б передумови для економічного

домінування Росії на території ОРДЛО з неминучим тотальним витісненням українського бізнесу. Очевидно, що в умовах дії Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, «незалежний курс» ОРДЛО у стосунках з Росією, яка є лідером та драйвером Митного союзу та Євразійського економічного співтовариства, може викликати колізії при адаптації українського законодавства до стандартів ЄС, а, можливо, й заблокувати цей процес. Більш того, така «незалежна зовнішня політика» ОРДЛО може стати суттєвою перепоною в будь-яких спробах України здійснити подальші кроки на шляху європейської та євроатлантичної інтеграції. «Автономні території ОРДЛО», що перебуватимуть під тотальним військово-політичним та економічним контролем Росії, цілком ймовірно, будуть виконувати роль «троянського коня» в інтересах Москви, яка намагається не допустити вступ України до ЄС та НАТО.

- Власній системі силових відомств, незалежних від цен-

тральної влади (Стаття 9). У Законі говориться, що в окремих районах Донецької та Луганської областей рішенням міських, селищних, сільських рад створюються загони народної міліції, на які покладається реалізація 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 або міським головою. Загони народної міліції утворюються на добровільних засадах із числа громадян України, які постійно проживають у відповідних населених пунктах окремих районів Донецької та Луганської областей. Загони народної міліції під час охорони громадського порядку реалізують повноваження, передбачені для них законами України. Про утворення та діяльність загонів народної міліції сільський, селищний, міський голова інформує місцеве населення через засоби масової інформації. Насправді, поняття «народна міліція» відсутнє в україн-

ському законодавстві, а тому, фактично, Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» відкриває широку свободу дій для «влади» ОРДЛО у цій сфері. Місцева влада, яка не буде напряму підпорядкована Центру, зможе створювати власні силові структури, котрі на практиці будуть діяти поза контролем центрального уряду та відповідних силових міністерств Кабінету Міністрів України або Президента України. Поняття «охорона громадського порядку» також може трактуватися досить широко і включати широкий набір функцій, пов'язаних з діяльністю силових відомств.

Але сепаратистам та їх російським кураторам навіть цих довільних меж виявилось замало. В результаті, у форматі «загонів народної міліції» ОРДЛО функціонують будь-які збройні формування (на цей час, на території ОРДЛО діє угруповання російських окупаційних військ у складі 1 (Донецьк) та 2 (Луганськ) армійських корпусів, що входять до складу 8 загальновійськової армії ЗС РФ зі штабом у Новочеркаську).<sup>46</sup> При цьому, в російських медіа збройні формування російських окупа-

46 «Росія збільшує військову силу на кордоні з Донбасом і Харківщиною, - журналіст», ЦЕНЗОР.НЕТ, 21 березня 2017 р., [https://ua.censor.net.ua/news/432781/rosiya\\_zbilshuye\\_viyiskovu\\_sylu\\_na\\_kordoni\\_z\\_donbasom\\_i\\_harkivschynoyu\\_jurnalist](https://ua.censor.net.ua/news/432781/rosiya_zbilshuye_viyiskovu_sylu_na_kordoni_z_donbasom_i_harkivschynoyu_jurnalist)

ційних військ в ОРДЛО називаються саме «народною міліцією». А до особового складу цих «корпусів народної міліції» входять не лише місцеві жителі (як передбачено Законом України

ганської областей», Стаття 9)<sup>47</sup> а й російські та зарубіжні найманці та підрозділи регулярних збройних сил РФ.

Зокрема, взятий 24 червня 2017 року у полон українськи-

ськовослужбовця народної міліції ЛНР.<sup>49</sup> Подібні легенди мали й військовослужбовці ЗС РФ Александров та Єрофєєв,<sup>50</sup> засуджені до 14 років в'язниці за ведення агресивної війни

**Вставка 2. Організаційна структура і бойовий та чисельний склад 1 та 2 АК російських окупаційних військ на Донбасі (за даними Головного управління розвідки Міністерства оборони України станом на квітень 2016 року)<sup>48</sup>**



«Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Лу-

ми військовими в зоні конфлікту військовослужбовець ЗС РФ Віктор Агєєв, мав легенду «вій-

проти України.<sup>51</sup> Враховуючи це, не виключено, що за задумом Кремля, в ході заходів

47 Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», 16.09.2014 року, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1680-18>.

48 «Розвідка розкрила структуру окупаційних військ РФ в Донбасі», 27 квітня 2016 р., <http://news.liga.net/ua/news/politics/10387924-rozvdka-rozkrila-strukturu-okupats-ynikh-v-ysk-rf-v-donbas.htm>

49 «Народная милиция: попавший в плен ефрейтор Агеев принят на службу военкоматом ЛНР», 28.06.2017, <http://www.vesti.ru/doc.html?id=2904079>

50 «Короче, разведка — россияне». Как искали, судили и защищали капитана Ерофеева и сержанта Александрова», 18 квітня 2016 р., <https://zona.media/article/2016/18/04/erofeev-alexandrov-prigovor>

51 «Процесс Александрова и Ерофеева. Приговор», 18 квітня 2017 р., <https://zona.media/online/2016/18/04/alexandrov-erofeev-27>

з «децентралізації» в рамках виконання Мінського «Протоколу» від 5 вересня 2014 року, група російських окупаційних військ у складі 1 та 2 армійських корпусів повинна була отримати статус «загонів народної міліції» ОРДЛО і, таким чином, легалізувати своє перебування на українській території. За інформацією станом на серпень 2017 року, яку було оприлюднено на брифінгу в Генеральному штабі Збройних

Сил України, 1 та 2 АК ЗС РФ на окупованих територіях мають у своєму складі вже до 680 танків, близько 1250 бойових броньованих машин, близько 1170 артилерійських систем, а їх чисельність досягає 40 тисяч військовослужбовців.<sup>52</sup>

Ще одним можливим наслідком, який впливає з Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської облас-

тей» від 16 вересня 2014 року є неврегульованість питання взаємодії між «народною міліцією» ОРДЛО та силовими відомствами України. Одним з ймовірних варіантів розвитку подій може бути створення ситуації, коли на території ОРДЛО та, що особливо важливо, на українсько-російському кордоні, який пролягає по території ОРДЛО, будуть діяти лише підрозділи «народної міліції», а ЗС України, Національна гвардія,

Вставка 2. Збільшення кількості озброєння російсько-окупаційних військ у Східній Україні (за даними Генерального штабу Збройних Сил України станом на серпень 2017 року)<sup>53</sup>



52 «Скільки російських військ в Донбасі: інфографіка від Генштабу», 30 серпня 2017 р., [http://news.liga.net/news/politics/14811379-skolko\\_rossiyskikh\\_voysk\\_v\\_donbasse\\_infografika\\_ot\\_genshtaba.htm](http://news.liga.net/news/politics/14811379-skolko_rossiyskikh_voysk_v_donbasse_infografika_ot_genshtaba.htm)

53 Там само

СБУ, Державна прикордонна служба, Національна поліція та інші силові та правоохоронні органи України не будуть допущені на ці території «місцевою владою ОРДЛО» в рамках своїх повноважень. Це буде означати, зокрема, й те, що українсько-російський кордон в зоні конфлікту, який формально буде передано «під контроль Україні», насправді, залишиться під контролем загонів «народної міліції», тобто – у повному розпорядженні РФ, створюючи де-факто російський анклав на території України.

У Прикінцевих положеннях Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» (Стаття 10), встановлювалося, що позачергові вибори депутатів районних, міських, районних у містах, селищних, сільських рад, сільських, селищних, міських голів в окремих районах Донецької та Луганської областей призначаються на 7 грудня 2014<sup>54</sup> року. Однак, через постійне порушення російськими окупаційними військами базових безпекових пунктів

«Протоколу» від 5 вересня 2014 року (Пункт 1. «Забезпечити негайне двостороннє припинення застосування зброї», Пункт 2. «Забезпечити моніторинг та верифікацію з боку ОБСЄ режиму незастосування зброї»),<sup>55</sup> ця вимога Закону не була виконана.

## 2.4 Мінськ-2

Подальший розвиток подій показав, що для Росії питання просування проекту створення територіальної автономії ОРДЛО в складі України є основним в рамках стратегії щодо України. Українська сторона, яка наполягала на необхідності визнання Росії стороною конфлікту з покладенням на неї відповідальності за реалізацію вимог «Протоколу» від 5 вересня 2014 року (насамперед, що стосувалося припинення вогню та виведення своїх військ та озброєння з території України), відмовлялась від проведення таких виборів з початку запуску процесу підготовки до виборів в ОРДЛО без виконання базових безпекових пунктів «Протоколу». У свою чергу, Кремль розпочав новий

етап силового примушення Києва до створення «російського троянського коня» на українській території. Апогеєм потужних акцій російських військ проти України взимку 2014-2015 рр. на Донбасі стали бойові дії в районі Донецького аеропорту та біля Дебальцевого (саме в період зими 2014-2015 рр. російські війська перекидалися на Донбас цілими підрозділами з глибини Росії, про що свідчать багаточисельні докази, опубліковані, в тому числі, й російською пресою).<sup>56</sup>

В результаті, загинули сотні українських військовослужбовців, які, героїчно обороняючись, не допустили подальшого просування російських військ вглиб території України. В той же час, керівництво Росії створило необхідну міжнародну обстановку для проведення чергового раунду переговорів лідерів Нормандської четвірки (ФРН, Франція, Україна, Росія) з метою продовження дипломатичної гри щодо забезпечення утворення проросійської автономії у складі України. Шантажуючи Президента України та європейських лідерів подаль-

54 Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», 16 вересня 2014 р., <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1680-18>

55 «Протокол по итогам консультаций Трехсторонней контактной группы относительно совместных шагов, направленных на имплементацию Мирного плана Президента Украины П.Порошенко и инициатив Президента России В.Путина», 5 вересня 2014 р., <http://www.osce.org/ru/home/123258?download=true>

56 «Мы все знали, на что идем и что может быть», Интервью с российским танкистом, который вместе со своим батальоном был командирован сражаться за Дебальцево», 4 березня 2015 р., <https://www.novayagazeta.ru/articles/2015/03/02/63264-171-my-vse-znali-na-chto-idem-i-chto-mozhet-byt-187>

шою ескалацією конфлікту та вбивством нових десятків та сотень військових та цивільних, Кремль продовжив тиск з метою створення підконтрольного Росії територіального утворення у складі України.

12 лютого 2015 року, після 17-ти годинних переговорів у Мінську, лідери Німеччини, Франції, України та Росії узгодили «Комплекс заходів з виконання Мінських домовленостей»,<sup>57</sup> які повинні були надати нового імпульсу врегулюванню конфлікту між Україною та Росією. При цьому, під самим документом лідери країн свої підписи не поставили, натомість під «Комплексом заходів» підписалися: колишній Президент України Леонід Кучма, посол Росії в Україні Михайло Зурабов, посол ОБСЄ Хайді Тальявіні та представники так званих «ДНР/ЛНР» Олександр Захарченко та Ігор Плотницький (факт участі ватажків незаконних збройних формувань, які класифікуються в Україні, як терористичні, викликав значне незадоволення української громадськості та політикуму і відразу поставив під сумнів легітимність документа).

Фактично, «Комплекс заходів» був розширеною інтерпретацією попереднього «Протоколу» від 5 вересня 2014 року

з інтеграцією положень Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей».

«Комплекс заходів» включає стандартний набір інструментів, який традиційно застосовується міжнародним співтовариством при врегулюванні збройних конфліктів. Однак, порядок їх реалізації було викладено в документі таким чином, що дозволяв Росії не нести жодної відповідальності за ситуацію в зоні конфлікту і одночасно домагатися головної мети: створення проросійської автономії у складі України.<sup>58</sup>

Зокрема, в «Комплексі заходів», після кроків, які регламентують базові безпекові питання (припинення вогню, відвід важких озброєнь від лінії зіткнення та забезпечення моніторингу ОБСЄ виконання цих заходів – котрі, насправді, не можуть забезпечити початок відновлення політичних та соціально-економічних процесів на окупованих територіях), йдуть зобов'язання України у галузі «децентралізації» (тобто, розширення прав «регіональних еліт Донбасу») в обмін на гарантії миру та збереження територіальної цілісності:

У примітці [1] були коротко викладені положення Закону

України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» від 16 вересня 2014 року, однак з більш жорсткими формулюваннями, які визначали, фактично, автономний статус ОРДЛО:

«Такі заходи відповідно до Закону «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей» включають таке:

- звільнення від покарання, переслідування і дискримінації осіб, пов'язаних з подіями, що мали місце в окремих районах Донецької та Луганської областей;
- право на мовне самовизначення;
- участь органів місцевого самоврядування в призначенні голів органів прокуратури та судів в окремих районах Донецької та Луганської областей;
- можливість для центральних органів виконавчої влади укласти з відповідними органами місцевого самоврядування угоди щодо економічного, соціального та культурного розвитку окремих районів Донецької та Луганської областей;
- держава надає підтримку соціально-економічному

57 «Комплекс мер по выполнению Минских договоренностей», 12 лютого 2015 р., <http://www.osce.org/ru/cio/140221?download=true>

58 Див. Додаток, стр 55.

розвитку окремих районів Донецької та Луганської областей;

- сприяння з боку центральних органів влади транскордонного співробітництва в окремих районах Донецької та Луганської областей з регіонами Російської Федерації;
- створення загонів народної міліції за рішенням місцевих рад з метою підтримання громадського порядку в окремих районах Донецької та Луганської областей;
- повноваження депутатів місцевих рад та посадових осіб, обраних на дострокових виборах, призначених Верховною Радою України цим законом, не можуть бути достроково припинені». <sup>59</sup>

Найбільш суперечливими з точки зору українського суспільства, політикуму та експертного середовища є алгоритм, прописаний у пунктах 9-11 «Комплексу заходів», і який є квінтесенцією позиції Росії в рамках реалізації Мінських домовленостей, а саме:

- Відновлення Україною повного контролю над державним кордоном у всій зоні конфлікту може розпочатися лише після виборів в ОРДЛО і завершитися після повного всеосяжного

політичного врегулювання, включаючи конституційну реформу.

- При цьому, проведення конституційної реформи в Україні повинно завершитися набуттям чинності нової конституції з ключовим елементом – децентралізацією та закріпленням на постійній основі особливого статусу ОРДЛО.
- Політичне врегулювання (вибори та конституційна реформа), як вказано у пункті 11, повинно проходити у консультаціях та з погодженням з представниками ОРДЛО.
- Виведення іноземних збройних формувань та військової техніки з території України (пункт 10) відбудеться лише після виконання пунктів 9 та 11 (тобто, проведення конституційної реформи).

Фактично, вмонтований за російською логікою у «Комплекс заходів» алгоритм («формула пунктів 9-11») моделює таку ситуацію:

- На окупованих територіях проходять вибори – формально за українськими законами, але поза українським правовим полем, за присутності окупаційних військ, під керівництвом маріонеткових ре-

жимів так званих «ДНР/ЛНР» та без жодної можливості для України здійснювати контроль за підготовкою, проведенням та підрахунком голосів.

- В ході цих «виборів» Росія, як окупант, формує підконтрольний кадровий склад керівництва ОРДЛО на всіх рівнях.
- Далі починається імітація передачі українсько-російського кордону під контроль України, який буде залежати від ходу конституційної реформи, яка, у свою чергу, може у будь-який момент блокуватися «представниками ОРДЛО», обраними на згаданих вище «виборах», в ході консультацій з центральною владою.
- Аналогічний підхід буде застосовано до виводу іноземних військ та озброєнь, яким будуть маніпулювати «представниками ОРДЛО».

В результаті реалізації «формули 9-11»:

- легалізується маріонеткова проросійська «влада ОРДЛО», підконтрольна Росії, у складі України;
- передача кордону під контроль Україні та виведення озброєнь та іноземних військ не відбувається, наприклад, через «незадоволення пред-

59 Там само.



ставників ОРДЛО» конституційною реформою в Україні;

- Росія отримує повністю контрольований анклав на українській території.

При цьому, закріплення у Конституції особливого статусу ОРДЛО – тобто, окремих регіонів України, непідконтрольних центральній владі з неконтрольованою частиною державного кордону, є порушенням принципу унітарності держави і може послужити поштовхом до фрагментації країни, що є однією з технологій ведення війни гібридного типу. Іншими словами «децентралізація по формулі 9-11» веде до реалізації російського сценарію «федералізації» України з «автономізацією» її суб'єктів та до руйнації сучасної Української держави. Руйнування України з середини, створення ліній розлому між регіонами та центром, формування внутрішніх джерел напруженості, конфліктів, моделювання «параду суверенітетів» українських регіонів – все це входить до традиційної стратегії Росії на пострадянському просторі щодо мультиплікації конфліктів та встановлення контролю над колишніми республіками СРСР (наприклад – конфлікти в Придністров'ї, Абхазії, Південній Осетії, а також

ряд операцій російських спецслужб в пострадянських країнах Центральної Азії). Так само, реінтеграція окупованих територій у політичне, гуманітарне і правове поле України із особливим статусом, з урахуванням вимог агресора, має на меті створення перешкод реалізації волі переважної більшості громадян стосовно вступу до ЄС і НАТО, консервації олігархічного ладу, а також посилення відцентрових процесів на решті території країни.

Саме за цим принципом Росія діяла, наприклад, у Молдові, прагнучи створити умови для повного переформатування Республіки Молдова у федеративну державу з інтеграцією проросійської невизнаної Придністровської Молдавської республіки до нового державного утворення. Це, очевидно, повинно було перетворити Молдову на підконтрольну Москві «федерацію», яка б відмовилась від європейської та євроатлантичної інтеграції і стала геополітичним опорним пунктом Росії на кордонах НАТО.

Це завдання планувалося виконати за рахунок реалізації так званого «Плану Козака»,<sup>60</sup> який у 2003 році був підготовлений спеціальним представником президента РФ Дмитром Козаком і запро-

понований Республіці Молдова та невизнаній Придністровській Молдавській республіці до виконання. Зокрема, «План Козака» передбачав:

- Врегулювання придністровського конфлікту за рахунок створення єдиної федеративної держави у кордонах Молдавської РСР станом на 1 січня 1990 року;
- Федеративна Республіка Молдова будується на принципах єдності території, єдиного оборонного, митного, валютно-грошового просторів.
- ФРМ є нейтральною демілітаризованою державою. Збройні сили РМ та невизнаної ПМР ліквідовуються.
- Суб'єкти ФРМ можуть вести власну зовнішню політику, вступати до міжнародних організацій, підписувати міжнародні договори, відкривати свої представництва в інших державах.
- У ФРМ обирається федеральний президент, федеральний парламент, який складається з Сенату та Палати представників; виконавчу владу здійснює федеральний уряд (при цьому, ПМР та Гагаузія згадуються у «Плані Козака» як суб'єкти нової федерації, однак, про статус Мол-

60 «Меморандум об основных принципах государственного устройства объединенного государства (2003)», <https://regnum.ru/news/458547.html>

дови взагалі мова не йде; статус Молдови так само не згадується у принципах формування федерального парламенту, уряду та інших органів влади ФРМ).

- Офіційними мовами ФРМ є молдовська та російська.
- На території ФРМ (на період демілітаризації) розміщуються стабілізаційні миротворчі сили Російської Федерації чисельністю до 2000 військовослужбовців.

Такий алгоритм, перетворював Молдову на державу без чіткого зовнішньополітичного курсу (нейтралітет) та без власних збройних сил (демілітаризація), натомість, з російськими військами на своїй території. При цьому, за рахунок постійного впливу російських спецслужб з активним застосуванням корупційних механізмів, федеральні органи влади могли швидко перейти під контроль проросійських представників з ПМР, де протягом останніх 26 років російські спецслужби контролюють практично всі сфери життєдіяльності невизнаної території (з початком російської агресії проти України невизнана ПМР стала постійним джерелом кадрів агентури російських спецслужб для реалізації дестабілізуючих сценаріїв Кремля на українській

території – від окупації Криму, дестабілізації ситуації в Одесі до створення так званих «ДНР/ЛНР» на окупованій території Донбасу). В результаті, Росія б досягла чергового геополітичного успіху, створивши замість незалежної Молдови підконтрольного сателіта на пострадянському просторі.

В останній момент, в ніч з 24 на 25 листопада 2003 року президент РМ Володимир Воронін відмовився підписати «План Козака»,<sup>61</sup> зруйнувавши наміри Москви (через це президент РФ В Володимир Путін, який мав намір особисто брати участь у процедурі підписання «алгоритму федералізації» Молдови, скасував свій візит до Кишиніва). Однак, зусилля Росії на молдовському напрямку не припинилися. На цей час, проросійський президент Республіки Молдова Ігор Додон намагається повернутися до порядку денного, викладеного у «Плані Козака»: він виступає за федералізацію Молдови, скасування європейського вектору інтеграції та вступ до Євразійського економічного співтовариства – організації, контрольованої Москвою.

Саме такого результату, при реалізації Мінських домовленостей, намагається досягти Росія стосовно України: федераліза-

ція (замаскована під «децентралізацію»), легалізація проросійського анклав у складі України, руйнування унітарної Української держави, захоплення «федеральної» влади представниками проросійського анклав, створення аморфного конгломерату регіонів та територій, тотальна корупція українського політикуму, олігархізація економіки з орієнтацією на Росію, блокування європейського та євроатлантичного курсу і повернення України до російської зони впливу.

## 2.5 Імплементация «децентралізації» в рамках Мінського процесу

Існуючі приклади реалізації Росією своєї неоімперської стратегії на пострадянському просторі, а також активні бойові дії на Донбасі, які кожного дня приносили жертви серед українських військових та цивільних, створили несприятливі умови для імплементации «Комплексу заходів з виконання Мінських домовленостей» від 12 лютого 2015 року в українському правовому полі.

Вже 17 березня 2015 року Верховною Радою України

61 «Молдова сегодня: без Приднестровья и президента, но с деньгами гастарбайтеров. Страна, которой не везет.... NewDayNews.Ru. РИА «Новый День», 28 листопада 2011 р., <https://newdaynews.ru/inworld/360238.html>

було ухвалено, а Президентом України підписано Закон України «Про внесення змін до статті 10 Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей»,<sup>62</sup> який уточнив порядок застосування окремих положень Закону «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», поставивши запобіжники для реалізації російської «формули 9-11».

Зокрема, у змінах від 17 березня 2015 року говориться, що статті 2-9 Закону «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» діють з дня набуття повноважень органами місцевого самоврядування в ОРДЛО, обраними на позачергових виборах, проведених відповідно до Конституції України та законодавства 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 між-

народні стандарти забезпечення прав людини і є частиною національного законодавства України, у тому числі з обов'язковим дотриманням стандартів ОБСЄ щодо проведення демократичних виборів. Зміни до Закону також вимагають забезпечити участь у спостереженні за виборами міжнародних безсторонніх спостерігачів, зокрема від Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ, Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи, інших міжнародних організацій та іноземних держав, а також інших офіційних спостерігачів.

Також, зміни до Закону визначають умови за яких вибори в ОРДЛО можуть відбутися:

- дотримання принципів політичного плюралізму і багатопартійності, рівності прав і можливостей участі у виборчому процесі;
- свободи передвиборної агітації, рівних можливостей доступу до засобів масової інформації та відновлення з цією метою українського теле- та радіомовлення, обігу українських друкованих засобів масової інформації на всій території Донецької та Луганської областей;
- дотримання гарантій вільного волевиявлення та

таємного голосування, виборчих прав внутрішньо переміщених осіб, які були змушені покинути місця проживання в окремих районах Донецької та Луганської областей;

- прозорого підрахунку голосів, установлення підсумків голосування і результатів місцевих виборів.

Очевидно, що ці вимоги російська сторона не сприймала як можливі умови для запуску врегулювання конфлікту з Україною. Оскільки, в такому разі, зростав ризик проведення вільних та відкритих виборів на окупованих територіях без тиску з боку російських військ. А це могло звести всю концепцію Кремля щодо створення проросійського анклаву на території України нанівець.

Найбільше незадоволення з боку Росії викликало положення змін до Закону, яке вимагає виведення усіх незаконних збройних формувань, їх військової техніки, а також бойовиків та найманців з території України до виборів в ОРДЛО. Зокрема, в змінах до Закону говориться, що вибори в ОРДЛО повинні відбутися за виконання ряду умов, в тому числі, «... із забезпеченням: ... виведення усіх незаконних збройних фор-

62 Закон України «Про внесення зміни до статті 10 Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», 17 березня 2015 р., <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/256-viii>

мувань, їх військової техніки, а також бойовиків та найманців з території України».<sup>63</sup>

Ця вимога України прямо суперечить російській логіці (тобто, «формулі 9-11») процесу реалізації «Комплексу заходів з виконання Мінських домовленостей» від 12 лютого 2015 року: спочатку вибори за присутності окупаційних військ, конституційна реформа, а вже потім виведення військ та озброєнь з ОРДЛО. Між тим, українська сторона наполягала саме на такому порядку виконання Мінських домовленостей. Зокрема, Президент України у своєму Щорічному посланні до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році» 4 червня 2015 року заявив: «Хочу нагадати, що війна – це не наш вибір. Мій мирний план, озвучений рік тому в цій залі, ліг в основу Мінських угод, котрі за безальтернативну основу для врегулювання прийняті всім світом – схвалені Генеральною Асамблеєю та Радбезом ООН, схвалені всім світом - і як би це цинічно не звучало, в тому чис-

лі й Росією... Хотів би ще раз наголосити на трьох ключових його складових: виведенні російських військ, зброї і техніки з території України, встановленні українського контролю над кордоном і проведенні виборів згідно з стандартами ОБСЄ та Європи, згідно з українським законодавством для того, щоб ми мали справу зі справжніми представниками Донбасу, а не ватажками терористів».<sup>64</sup>

В той же час, під постійним шантажем Росії стосовно можливості нової ескалації конфлікту, Франція та ФРН, а також США всередині 2015 року посилили тиск на керівництво України, наполягаючи на здійсненні конституційних змін щодо децентралізації (в тому числі, закріплення у Конституції України «особливого статусу ОРДЛО»), незважаючи на відсутність прогресу вирішення базових безпекових питань та відмову Росії виводити війська з Донбасу та передавати кордон під контроль України до виборів в ОРДЛО. Німецькі журналісти дослідили питання втручання урядів ФРН, Франції та США у роботу Верховної

Ради України та українського уряду з метою примушення ухвалити зміни до Конституції у сфері децентралізації.

Зокрема, журналісти Frankfurter Allgemeine Zeitung опублікували власне розслідування,<sup>65</sup> з якого випливало, що канцлер ФРН Ангела Меркель та тодішній президент Франції Франсуа Олланд 14 липня 2015 року в телефонній розмові зі спікером Верховної Ради України Володимиром Гройсманом нібито наполягали на тому, щоб в проект Конституції України були додані положення про статус окремих районів Донбасу. У відповідь на запит DW щодо уточнення цієї інформації, в прес-службі уряду ФРН відмовилися як підтверджувати, так і спростовувати факт тиску, але відзначили, що в телефонній розмові Меркель з Гройсманом «...йшлося також про те, щоб спонукати українську сторону до подальшої реалізації мінського пакету... У ньому, серед іншого, в пункті 11 говориться, що децентралізація повинна бути прийнята як частина реформованої Конститу-

63 Закон України «Про внесення змін до статті 10 Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», 17 березня 2015 р., <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/256-viii>

64 Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році», 4.06.2015 року, <http://www.president.gov.ua/news/shorichne-poslannya-prezidenta-ukrayini-do-verhovnoyi-radi-u-35412>

65 «Реформа конституции на Украине: было ли давление Берлина и Парижа?», Німецька хвиля, 22 серпня 2015 р., <http://p.dw.com/p/1GJhi>

ції».<sup>66</sup> Журналісти звертають увагу на те, що незважаючи на відсутність прямих доказів тиску Берліну та Парижу на Київ, на наступний день після телефонних переговорів (15 липня 2015 року) до законопроекту про зміни у Конституції була внесена поправка: фраза «особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом» була переміщена з прикінцевих положень законопроекту про внесення змін до Конституції до перехідних положень самого Основного закону.

Крім того, народні депутати Верховної Ради України повідомили українській пресі, що помічник державного секретаря США з питань Європи та Євразії Вікторія Нуланд зустрічалася з народними депутатами і переконувала їх у необхідності підтримати останню редакцію законопроекту про внесення змін до Конституції по Донбасу. Народний депутат Леонід Ємець заявив 16 липня 2015 року: «До мене звернулося посольство США з проханням про

зустріч з Вікторією Нуланд. Вчора така зустріч відбулася. Ми говорили про сьогоднішнє голосування змін до Конституції. Нуланд наполягала на тому, що це повинна бути демонстрація виконання Україною Мінських угод».<sup>67</sup> За його словами, Нуланд наполягала на підтримці саме «доопрацьованої версії» проекту закону, за яким «особливий порядок самоврядування» на непідконтрольних Україні територіях закріплюється не в перехідних положеннях законопроекту, а в перехідних положеннях самої Конституції. Як стверджує Ємець, Нуланд аргументувала це необхідністю «продемонструвати» прихильність України до виконання Мінських угод.

Законопроект з реєстраційним номером № 2217а від 01 липня 2015 року з внесеними змінами 15 липня 2015 року,<sup>68</sup> фактично, інтегрував підходи української влади (Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України) до процесу децентралізації в рамках широкої реформи української держави після Революції Гідності (Див. Розділ 1) з

питаннями «децентралізації» в рамках врегулювання ситуації у зоні російсько-українського конфлікту.<sup>69</sup> Саме цей законопроект повинен був об'єднати всі напрацювання щодо здійснення децентралізації, які вже реалізуються, починаючи з 2014 року і відобразити зміни, які відбулися в українському суспільстві та державі у Основному документі. В той же час, включення положення про особливості самоврядування в ОРДЛО – відділивши ці райони від інших регіонів України і створивши передумови для підозр про прагнення влади закріпити у Конституції «особливий» чи «автономний» статус ОРДЛО в унітарній державі – призвело до крайньої політичної напруги в Україні. Значна частина українського політикуму, громадських організації, активістів-патріотів виступили категорично проти включення до Основного закону будь-яких положень про «особливості» статусу ОРДЛО.

Зокрема, націоналістична партія ВО «Свобода» вбачала у змінах до Конституції «фактичну капітуляцію перед Кремлем».

66 «Реформа конституции на Украине: было ли давление Берлина и Парижа?», Німецька хвиля, 22 серпня 2015 р., <http://p.dw.com/p/1GJhi>

67 «Проект змін Конституції зі «статусу» Донбасу «продавила» Нуланд» - депутат», Дзеркало тижня, 16 липня 2015 р., <https://dt.ua/POLITICS/proekt-zmini-konstituciyi-zi-statusu-donbasu-prodavila-nuland-deputat-178985.html>

68 «Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», 1 липня 2017 р., [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812)

69 Детальний аналіз «Проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», 1 липня 2017 р. – у Частині 1 цього дослідження.

ВО «Свобода» наголошувала на тому, що неприйнятним є пункт 18 законопроекту, який відсилає до Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей». «Ця влада, яка нині намагається змінити Конституцію, не говорить правду, про що там насправді йдеться. Постійно розповідають, що немає жодного «особливого статусу Донбасу». Але це неправда, бо є Перехідні положення, є пункт 18 тих положень, який відсилає до окремого закону, проти якого ми ще рік тому протестували» - заявив 31 серпня 2017 року лідер ВО «Свобода» Олег Тягнибок на мітингу під Верховною Радою України.<sup>70</sup>

У свою чергу, об'єднання «Самопоміч» вважало, що зміни до Конституції України містять кілька загроз, серед яких надання «особливого статусу» окупованому Донбасу, підрив суверенітету України, амністія, легалізація проросійських бойовиків та їх доступ до влади в Україні. «Самопоміч» вказувала,

що «...Росія розпочала війну з Україною саме для того, щоб змусити нас змінити нашу Конституцію. Кремль прагне особливого порядку місцевого самоврядування на окупованих територіях, щоб у такий спосіб завоювати нас зсередини. Тому РФ змусила наших закордонних партнерів погодитися з такими змінами, які вигідні всім, окрім самих українців. Західні партнери, які наполягають на необхідності внесення змін у Конституцію, як однієї з умов Мінських домовленостей, не дають відповіді на прості питання – чому Мінські домовленості Україна мусить виконувати в односторонньому порядку, і яка відповідь Заходу буде у випадку подальшого порушення домовленостей з боку РФ?».<sup>71</sup>

Напруження досягло апогею 31 серпня 2015 року, коли у Верховній Раді відбулось голосування за законопроект № 2217а. Незважаючи на гарячі дискусії у парламенті, законопроект було попередньо схвалено.<sup>72</sup> «За» проголосували 265 депутатів (Блок Петра Порошен-

ка – 115, «Народний фронт» – 69, Опозиційний блок – 38, «Самопоміч» – 5, Радикальна партія Олега Ляшка – 0, ВО Батьківщина – 0, Партія «Відродження» – 11, «Воля народу» – 14.), «проти» – 87, «утримались» – 5, «не голосували» – 11. Всього участь у засіданні взяли 368 депутатів.<sup>73</sup> Це рішення парламенту відкривало шлях до головного голосування за зміни до Конституції, яке потребувало більше 300 голосів депутатів.

В той же час, під час голосування 31 серпня декілька політичних сил, зокрема, ВО «Свобода», Радикальна партія Олега Ляшка, «Громадянська платформа» та «УКРОП», організували мітинг під стінами Верховної Ради з вимогою не допустити прийняття змін до Конституції. Після голосування під стінами парламенту почалися масові сутички, в ході яких з натовпу у правоохоронців кинули бойову гранату. В результаті, четверо військовослужбовців Національної гвардії України загинули.<sup>74</sup> Загалом, було госпіталізовано 141 по-

70 «Свобода» пікетувала парламент із вимогою не допустити капітуляції перед Кремлем», Свобода, 31 серпня 2015 р., <http://svoboda.org.ua/news/events/00015038/>

71 «7 загроз запропонованих Президентом змін до Конституції», 28.08.2015 року, <https://samopomich.ua/uk-7-zahroz-zaproponovanyh-prezydentom-zmin-do-konstytutsiji/>

72 Постанова Верховної Ради України «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади», № 656-19, 31 серпня 2015 р., <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/656-19>

73 Поіменне голосування про проект Постанови про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади (№2217а/П1), 31 серпня 2015 р., [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan\\_gs09/ns\\_golos?g\\_id=3462](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_golos?g_id=3462)

74 «Загиблі під Верховною Радою бійці Нацгвардії: Досьє», 31.08.2016 року, <https://ua.112.ua/statji/zahybli-pid-verkhovnoiu-radoiu-biitsi-natshvardii-dosie-255516.html>

терпілого, з них – 131 правоохоронець. Поліція затримала колишнього бійця батальйону «Січ» Ігоря Гуменюка, котрого звинувачують у застосуванні гранати проти нацгвардійців.<sup>75</sup>

Події під Верховною Радою стали переломною точкою у розумінні подальших перспектив Мінських домовленостей всередині України. І влада, і опозиція насправді усвідомили, що далі процес врегулювання конфлікту з Росією повинен проходити без зовнішнього тиску та на основі чіткого усвідомлення національних інтересів України – інакше можуть виникнути передумови для виникнення внутрішньої дестабілізації, котра в умовах конфлікту з Росією може мати непередбачувані наслідки для Української держави.

Тиск західних партнерів на український уряд з метою примушення України до односторонніх поступок в реалізації Мінських домовленостей почав відігравати значною мірою контрпродуктивну та дестабілізуючу роль. Як вказали фахівці американської приватної аналітичної служби Stratfor, масові заворушення під Верховною

Радою на фоні голосування за включення «привілейованого» статусу ОРДЛО до Конституції «...показали, що український уряд опинився у скрутному становищі, перебуваючи під пресингом Росії та підтримуваних нею сепаратистів з одного боку і крайніх правих і ультра націоналістів з іншого. Що більше Київ поступається одним, тим сильніше провокує на радикальні дії інших. Якщо така ситуація триватиме, це стане загрозою не лише для врегулювання конфлікту між Росією і Заходом по східній Україні, але й для єдності самої української держави».<sup>76</sup>

Після попереднього схвалення законопроекту №2217а 31 серпня 2015 року, його було включено до порядку денного для винесення на остаточне затвердження конституційною більшістю парламенту (300 голосів). Однак, трагедія 31 серпня під Верховною Радою загострила протистояння між фракціями парламенту і запустила процес політичної кризи, яка призвела до виходу з коаліції фракції Радикальної партії, а також фактично і «Самопоміч» та «Батьківщини». В таких

умовах формування конституційної більшості для підтримки законопроекту з децентралізації було заблоковано.

Натомість західні партнери України, невірні оцінивши ситуацію, продовжували тиснути на Київ, прагнучи добитися якнайшвидшого ухвалення змін до Конституції і, як вважалося – надати вирішального імпульсу для врегулювання ситуації на Донбасі. Зокрема, на берлінському саміті «нормандської четвірки» (ФРН, Франція, Україна, Росія) 12 вересня 2015 року було представлено так званий «План Мореля», який передбачалося остаточно ухвалити 2 жовтня 2015 року на саміті в Парижі.<sup>77</sup>

За повідомленням Deutsche Welle, план, запропонований до розгляду робочої групи з питань політики Тристоронньої контактної групи французьким дипломатом П'єром Морелем, було розроблено за участі заступниці держсекретаря США Вікторії Нуланд та статс-секретаря МЗС РФ Григорія Карасіна.<sup>81</sup>

За інформацією українського видання «Дзеркало тижня», план передбачав проведення

75 «Гранату кинув «свободівець» із батальйону «Січ» – Аваков», Українська правда, 31 серпня 2015 р., <http://www.pravda.com.ua/news/2015/08/31/7079662/>

76 «Американська розвідка Stratfor: Київ опинився між двох вогнів», УНІАН, 2 вересня 2015 р., <https://www.unian.ua/politics/1118061-amerikanska-rozvidka-stratfor-kijiv-opinivsyja-mij-dvoh-vogniv.html>

77 «Морельські тези», С.Рахманін, «Дзеркало тижня», 18 вересня 2015 р., <https://dt.ua/internal/morelski-tezi-.html>

78 «План Мореля»: чи проковтне Київ гірку пігулку?», 04 жовтня 2015 р., <http://p.dw.com/p/1GdFt>

виборів в ОРДЛО за спеціальним законом, що значно відрізнятиметься за змістом від загальних правил, чинних на решті території України. План не передбачав виконання таких обов'язкових, на думку української сторони, умов проведення виборів в ОРДЛО як виведення військ, роззброєння бойовиків та контроль України над кордоном.<sup>79</sup>

В Україні, на фоні трагічних подій 31 серпня 2015 року під Верховною Радою та загальним напруженням внутрішньої ситуації, «План Мореля» сприйняли, переважно, негативно. Президент України Петро Порошенко назвав «особистою думкою П.Мореля» його пропозиції щодо виборів на Донбасі.<sup>80</sup> Пізніше він заперечив сам факт існування плану як цілісного документа і перерахував три позиції, які точно не можуть бути прийняті до уваги. «Перша – що тимчасово внутрішньо переміщені особи будуть позбавлені права для голосування на Донбасі і будуть голосувати в інших місцях. Друга – «трансформація», або обмеження права участі українських політичних партій у місцевих виборах на Донбасі. Цього не буде.

Українські політсили братимуть повноцінну участь у виборах на Донбасі. Пан Морель сам це прийняв, цю позицію знято», - заявив Порошенко. «Третя позиція – умовою проведення демократичних виборів є повноцінна діяльність українських ЗМІ на Донбасі», - вказав президент. Він додав, що ці пункти були лише висунуті як предмет для обговорення, знайшли рішучу відсіч з боку української делегації і були зняті з обговорення.<sup>81</sup>

Росія, намагаючись постійно тримати процес конституційних змін в Україні в напруженні та здійснюючи інформаційні та дипломатичні атаки на фоні перманентної активності окупаційних військ на Донбасі, активно грала на інтересах західних партнерів, намагаючись примусити їх довести справу «децентралізації» України до кінця. Характерним у цьому плані є інтерв'ю Володимира Путіна німецькому виданню Bild, опублікованому 11 січня 2016 року.<sup>82</sup> Відповідаючи на запитання журналіста Bild, Путін заявив: «Повірте мені, це зараз набуває характеру театру абсурду, тому що основне, що має бути зроблено

по виконанню Мінських угод, лежить на боці сьогоднішніх київських властей. Не можна вимагати від Москви те, що повинен зробити Київ. Наприклад, найголовнішим у всьому процесі врегулювання, ключовим питанням є питання політичного характеру, а в центрі – конституційна реформа. Це 11-й пункт Мінських угод. Там прямо записано, що повинна бути проведена конституційна реформа, причому не в Москві ж повинні бути прийняті ці рішення! Ось дивіться, у нас все позначено: проведення конституційної реформи в Україні зі вступом в силу до кінця 2015 року. Пункт 11. 2015 рік минув». На уточнююче запитання німецького журналіста: «Конституційна реформа повинна була бути проведена після того, як будуть припинені всі бойові дії. Так там було написано?», Путін відповів: «Ні, не так. Дивіться, я Вам віддам англійською мовою. Що написано? Пункт 9-й – відновлення повного контролю над державним кордоном з боку уряду України на підставі закону України про конституційну реформу до кінця 2015 року за умови виконання пункту 11, тобто проведен-

79 «Морельські тези», С.Рахманін, «Дзеркало тижня», 18 вересня 2015 р., <https://dt.ua/internal/morelski-tezi-.html>

80 «Порошенко прокоментував «план Мореля» про вибори на Донбасі», lb.ua, 21 вересня 2015 р., [https://ukr.lb.ua/news/2015/09/21/316497\\_poroshenko\\_prokomentuvav\\_plan.html](https://ukr.lb.ua/news/2015/09/21/316497_poroshenko_prokomentuvav_plan.html)

81 «Порошенко: Ніякого «плану Мореля» немає і не було», Українська правда, 4 жовтня 2015 р., <http://www.pravda.com.ua/news/2015/10/4/7083626/>

82 «Интервью немецкому изданию Bild», 11 січня 2016 р., <http://kremlin.ru/events/president/news/51154>



ня конституційної реформи. Тобто спочатку конституційна реформа, політичні процеси, а потім на основі цих процесів створення атмосфери довіри і завершення всіх процесів, в тому числі, закриття кордону».

Таким чином, Путін стверджує, що головним питанням процесу стабілізації ситуації є не припинення збройного конфлікту, а політичні зміни в Україні - а саме проведення конституційної реформи. Іншими словами, за логікою Кремля, якщо в Україні буде проведено конституційну реформу, «децентралізацію» (тобто, автономізацію окупованих територій) і створено проросійський анклав з особливим статусом в ОРДЛО, то РФ припинить агресію проти України. При цьому, Путін припустився помилки, заявивши про «закриття кордонів». Адже, у Мінських домовленостях говориться про передачу контролю над кордоном Україні з боку «представників ОРДЛО». Натомість, заява про «закриття кордонів» означає, що зараз кордони є «відкритими» з боку Росії. Таким чином, Путін визнав, що Росія повністю контролює ситуацію і може в будь-який момент «закрити кордони», вивести свої війська і припинити агресію проти України. Однак, не робить цього, шантажуючи Україну та учасників врегулювання конфлікту.

## 2.6 «Замороження» Мінських домовленостей. Напрацювання Україною власного досвіду децентралізації. Нова модель деокупації та реінтеграції ОРДЛО

На середину 2016 року в трикутнику «Україна-Росія-західні посередники» сформувалась патова ситуація: Україна не погоджувалась на прогрес у виконанні Мінських домовленостей без виведення російських військ з ОРДЛО та передачі їй під контроль кордону, Росія намагалась будь-що примусити Україну змінити Конституцію та створити умови для легалізації підконтрольних маріонеткових режимів на окупованому Донбасі, а ФРН, Франція, США та ОБСЄ не могли запропонувати жодного прийняттого варіанту модернізації Мінських домовленостей, який би зміг надати нового імпульсу врегулюванню ситуації. При цьому, клопотані своїми перевиборчими проблемами Вашингтон, Париж та Берлін не були зацікавлені у форсуванні подій у відносинах між Києвом та Москвою. Тому, на період політичної турбулент-

ності в США та Європі, було обрано тактику безкінечного повторення мантри «Мінські домовленості не мають альтернативи». Як результат, міжнародні посередники добилися не врегулювання збройного конфлікту, а «замороження» самих Мінських домовленостей.

В той же час, внутрішні процеси в Україні, яка пройшла складний шлях самоусвідомлення власних національних інтересів в конфлікті проти Росії, продовжували повільно, через суперечки та важкі компроміси, але крок за кроком викристалізувати національний консенсус щодо вироблення свого підходу до вирішення конфлікту з Росією. Загалом, цей підхід, у інтегрованому вигляді, полягає у наступному: Мінські домовленості залишаються рамковою основою мирного процесу, але їхнє наповнення та алгоритми не відповідають реаліям, тому їх треба модернізувати; міняти Конституцію та закони в рамках Мінських домовленостей недоцільно і контрпродуктивно, бо це може призвести до негативних наслідків для національних інтересів України, а за певних умов і до руйнації Української держави; децентралізація є внутрішнім процесом реформування держави і його треба вивести за рамки Мінських домовленостей, оскільки, на цей час Мінські домовленості блокують цей процес, що є неприйнятним; Мінські домовленості тільки тоді зможуть

запрацювати, коли в них буде визнано статус Росії як сторони конфлікту і визначено її відповідальність за агресію та конкретні кроки з врегулювання (в першу чергу, виведення своїх військ, озброєння та передача кордону під контроль України); для національних інтересів України ключовим питанням є чітке правове визначення ОРД-ЛО окупованими територіями, визнання Росії агресором, а також приведення всіх аспектів російсько-українського конфлікту до норм міжнародного права; питання Криму повинно бути предметом врегулювання збройного конфлікту з Росією поряд з Донбасом, оскільки, їх правовий статус з точки зору міжнародного та українського права є аналогічним.

На цей час, Україна має успішне просування реформи децентралізації, яка полягає у комплексній перебудові системи державного управління і ґрунтується на «фінансовій» децентралізації, створенні об'єднаних територіальних громад, із формуванням «знизу» Центрів безпеки, трансформації вертикалі виконавчої влади з побудовою системи нагляду та контролю

над діяльністю нових органів місцевого самоврядування. Саме на основі зазначеного вище підходу та отримання перших позитивних результатів власного підходу до децентралізації, Україна просувається на шляху до розбудови нової моделі визначення статусу окупованих територій Донбасу, які, очевидно, будуть не стільки частиною процесу децентралізації, скільки – деокупації та реінтеграції. Квінтесенцією цієї моделі є проект Закону України «Про особливості державної політики з відновлення державного суверенітету України над тимчасово окупованою територією Донецької та Луганської областей України». Законопроект було анонсовано у червні 2017 року секретарем Ради нацбезпеки і оборони Олександром Турчиновим.<sup>83</sup> Вже у липні 2017 року, Олександр Турчинов повідомив, що законопроект було розроблено РНБО за участі представників парламенту, уряду, експертів, а його внесення до Верховної Ради відбулося у 4 жовтня 2017 року з початком нової сесії парламенту, після консультацій з країнами ЄС та США.<sup>84</sup>

Окремі положення проекту Закону.<sup>85</sup>

- Росія визнається агресором та окупантом.
- Росія здійснює збройну агресію проти України за допомогою Збройних сил Російської Федерації (регулярних та нерегулярних підрозділів, найманців, озброєних банд тощо), а також окупаційної адміністрації РФ, яка узурпувала виконання владних функцій на окупованих територіях України.
- В Донецькій і Луганській областях тимчасово окупованими територіями визнаються райони, де ЗС РФ та окупаційна адміністрація РФ встановили і здійснюють свою владу. На цих територіях діє особливий правовий режим окупованих територій.
- Метою України є звільнення окупованих територій та відновлення на них конституційного ладу. Україна буде використовувати всі можливості для захисту прав і свобод громадян України, які проживають на тимчасово окупованих територіях.

83 «Турчинов сподівається, що Рада до канікул ухвалить альтернативу АТО», Українська правда, 14 червня 2017 р., <http://www.pravda.com.ua/news/2017/06/14/7146928/>

84 Див. «Проект Закону «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях», Прийнятий ВР України у першому читанні 6 жовтня 2017 року, [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62638](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62638)

85 Там само.

- Встановлюється пріоритетність політико-дипломатичних шляхів відновлення територіальної цілісності України.
- Президент України може встановлювати правовий режим воєнного стану і ухвалювати рішення про застосування ЗСУ та інших військових формувань в Донецькій і Луганській областях.
- Керівництво силами та засобами, які здійснюють заходи із забезпечення національної безпеки та оборони в Донецькій і Луганській областях покладається на Об'єднаний оперативний штаб ЗС України. Весь особовий склад силових та правоохоронних органів, залучений до заходів із забезпечення національної безпеки та оборони в Донецькій і Луганській областях, підпорядковується начальнику Об'єднаного оперативного штабу ЗС України. Очевидно, що цей зако-

нопроект викликав різке несприйняття з боку Росії (оскільки, він повністю руйнує плани Москви зі створення на території України проросійського анклаву) і, як наслідок – російське керівництво посилює тиск на ФРН та Францію з метою їх впливу на Україну для недопущення ухвалення Закону «Про особливості державної політики з відновлення державного суверенітету України над тимчасово окупованою територією Донецької та Луганської областей України».

В той же час, міжнародна обстановка є сприятливою для Києва: ні Берлін, ні Париж не можуть запропонувати бодай чогось нового у процес врегулювання конфлікту, окрім повторення сентенцій про «безальтернативність Мінська». Ця ситуація грає на руку Росії, яка продовжує підтримувати достатній рівень напруженості в зоні конфлікту на Донбасі, вбиваючи українських військових

та цивільних, паралельно намагаючись розхитати Україну з середини. В цих умовах, Українська держава захищається, фактично, самостійно, без значної допомоги своїх партнерів. Тому, Київ має повне право діяти на свій розсуд з метою забезпечення суверенітету та територіальної цілісності. Ініціатива України щодо нового Закону якраз є одним з напрямків реалізації цього права.

Очевидно, що головною проблемою для України, в рамках імплементації цієї нової моделі врегулювання конфлікту, стане переконання західних партнерів, що визнання Росії агресором і окупантом не призведе до загострення конфлікту і зриву Мінських домовленостей. Зокрема, що зафіксований у «Комплексі заходів з виконання Мінських домовленостей»<sup>86</sup> підхід до «децентралізації» є провокаційним, контрпродуктивним і тому – нереалістичним.

---

86 «Комплекс мер по выполнению Минских договоренностей», 12 лютого 2015 р., <http://www.osce.org/ru/cio/140221?download=true>

## Загальні висновки

**Р**еформа децентралізації в Україні на сьогодні є одним із найбільш прогресивних та успішних державних проєктів трансформації системи державного функціонування, спрямованих на посилення ефективності місцевого самоврядування та створення повноцінного громадянського суспільства. Децентралізація в Україні реалізується із урахуванням кращих європейських практик у даній царині, є ключовим базисом невідворотності та прихильності Києва про-європейському курсу держави.

В той же час, ця реформа проводиться в умовах збройного конфлікту, ініціатором якого, його руйнівною силою та гальмом врегулювання є Російська Федерація, яка окупувала та анексувала Крим, а також, зазнавши краху у ре-

алізації плану з тотального руйнування України через створення так званої «Новоросії», окупувала частину Донбасу.

При цьому, використовуючи традиційні підходи до реалізації своєї неоімперської стратегії на пострадянському просторі щодо мультиплікації конфліктів та встановлення контролю над колишніми республіками СРСР (найхарактерніші приклади - конфлікти в Придністров'ї, Абхазії, Південній Осетії, а також ряд операцій російських спецслужб в пострадянських країнах Центральної Азії), Росія спробувала створити подібні умови й в Україні.

Чинник зовнішньої агресії є одним із головних гальмуючих моментів загальнодержавної реформи децентралізації, у тому числі, в частині її остаточного конституціонального закрі-

плення. Це зумовлено спробою внесення під зовнішнім тиском до Перехідних положень Конституції України контроверсійної норми щодо «особливостей здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей». Ухвалення Верховною Радою України цих змін в такому вигляді є, на сучасному етапі, неможливим, що пов'язано з відсутністю прогресу у реалізації безпекових та гуманітарних пунктів Мінських домовленостей через блокування Кремлем.

Незважаючи на всі виклики, попередні підсумки реформи децентралізації слід оцінювати позитивно. Зокрема, слід виділити проведення «фінансової децентралізації», що передбачає передачу більшої частини повноважень в соціально-економічній сфері від центру

в регіони з відповідним перерозподілом фінансових ресурсів. Результати процесу добровільного створення окремих територіальних громад (ОТГ) базового рівня та їхній поточний досвід функціонування також загалом позитивні.

В рамках реформи передбачена побудова нової системи нагляду та контролю над діяльністю нових ОМС – введення в дію інституту префектів, що має на меті посилити безпекові аспекти, насамперед, щодо запобігання сепаратистським настроям (проявам сепаратизму) та протидії російській агентурі в її діяльності із розхитування ситуації в Україні зсередини.

В цілому, перебіг процесу децентралізації призвів і до посилення сектору безпеки країни за рахунок реалізації ряду проектів «низового рівня» в новостворених ОМС. Йдеться про посилення системи цивільного захисту (де окремо виділяються пілотні проекти сучасних пожежних частин), створення та початок функціонування Центрів безпеки громадян у громадах, створення нових органів місцевої влади для забезпечення громадського порядку у громаді та посилення системи територіальної оборони. Вказані процеси йдуть у чіткій прив'язці до процесів

реформування відповідних силових відомств - ДСНС та МВС.

Через агресію Росії проти України українська загальнодержавна реформа децентралізації не може бути впровадженою на нині окупованих територіях Криму та окремих районів Донецької і Луганської областей до їхнього остаточного звільнення та деокупації. Намагання Кремля втиснути території Донбасу до України на вигідних для себе і неприйнятних для Києва умовах (шляхом відповідного тиску в рамках Мінського процесу врегулювання) є головним гальмом повного конституційного затвердження реформи децентралізації, зокрема, щодо переведення у конституційне поле нового формату нагляду і контролю над діяльністю ОМС – інституту префектів.

Як наслідок, в загальнодержавному процесі децентралізації на невизначений термін залишається неврегульованим ключове питання в секторі безпеки – контролю над новоствореними органами місцевого самоврядування. Це призводить до появи таких викликів та ризиків, як створення передумов для виникнення сепаратистських проявів (насамперед, в південно-східних регіонах

України) та регіоналізації держави довкола місцевих бізнес-еліт.

Тому, не може бути й мови про введення в конституційне поле загальнодержавної реформи децентралізації з російським підходом до виконання Мінських домовленостей, оскільки реально створюється загроза «придністровізації» України, що полягає у федералізації та демілітаризації держави, закріплення нейтрального статусу з блокуванням європейської та євроатлантичної інтеграції, переходом під повний зовнішньополітичний та економічний диктат Кремля. Все це зараз реалізується в Республіці Молдова.

Внаслідок складних внутрішніх процесів в Українській державі, яка пройшла важкий шлях усвідомлення власних національних інтересів в конфлікті проти Росії, було викристалізовано національний консенсус щодо вироблення свого підходу до вирішення конфлікту з Росією, в тому числі, й щодо «децентралізації» за «формулою 9-11».

Загалом, цей підхід, у інтегрованому вигляді, полягає у наступному: Мінські домовленості залишаються рамковою основою мирного процесу, але їхнє наповнення та алгоритми не відповідають реаліям, тому їх треба модер-

нізувати; конституційну реформу, в тому числі, у частині децентралізації слід вивести за рамки Мінського процесу та, взагалі, врегулювання російсько-українського конфлікту; Мінські домовленості блокують процес конституційної реформи в Україні, що є неприйнятним з точки зору національних інтересів України; Мінські домовленості тільки тоді зможуть запрацювати, коли в них буде визнано статус Росії як сторони конфлікту і визначено її відповідальність за агресію та конкретні кроки з врегулювання (в першу чергу, виведення своїх військ, озброєння та передача кордону під контроль

України); для національних інтересів України ключовим питанням є чітке правове визначення ОРДЛО окупованими територіями, визнання Росії агресором, а також приведення всіх аспектів російсько-українського конфлікту до норм міжнародного права; питання Криму повинно бути предметом врегулювання збройного конфлікту з Росією поряд з Донбасом, оскільки, їх правовий статус з точки зору міжнародного та українського права є аналогічним.

Нова модель визначення статусу окупованих територій Донбасу повинна виключити їх з процесу де-

централізації, а натомість передбачити формат їх деокупації та реінтеграції. В цих умовах доцільним вважається розмежування процесів загальнодержавної реформи децентралізації і деокупації тимчасово окупованих Росією територій, а врегулювання ситуації в зоні воєнного конфлікту проводити у відповідності до проекту Закону України «Про особливості державної політики з відновлення державного суверенітету України над тимчасово окупованою територією Донецької та Луганської областей України», розробленого РНБО України.

# Додаток.

## Комплекс заходів щодо виконання Мінських угод 12 лютого 2015 року

1. Негайне і повне припинення вогню в окремих районах Донецької і Луганської областей України та його суворе виконання починаючи з 00 год 00 хв. (київський час) 15 лютого 2015 року.

2. Відведення всіх важких озброєнь обома сторонами на рівні відстані в цілях створення зони безпеки шириною щонайменше 50 км одна від одної для артилерійських систем калібру 100 мм і більше, зони безпеки шириною 70 км для РСЗВ і шириною 140 км для РСЗВ «Торнадо-С», «Ураган», «Смерч» і тактичних ракетних систем «Точка» («Точка У»):

- для українських військ: від фактичної лінії зіткнення;

- для збройних формувань окремих районів Донецької та Луганської областей України: від лінії зіткнення згідно з Мінським меморандумом від 19 вересня 2014 р. Відвід перелічених вище важких озброєнь має розпочатися не пізніше другого дня після припинення вогню і завершитися протягом 14 днів. Цьому процесу сприятиме ОБСЄ за підтримки Тристоронньої Контактної групи.

3. Забезпечити ефективний

моніторинг та верифікацію режиму припинення вогню і відведення важкого озброєння з боку ОБСЄ з першого дня відводу, із застосуванням необхідних технічних засобів, включаючи супутники, БПЛА, радіолокаційні системи тощо

4. У перший день після відводу почати діалог про модальності проведення місцевих виборів у відповідності з українським законодавством і Законом України «Про тимчасовий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей», а також про майбутній режим цих районів на підставі зазначеного закону. Негайно, не пізніше 30 днів з дати підписання даного документа, прийняти постанову Верховної Ради України із зазначенням території, на яку поширюється особливий режим у відповідності з Законом України «Про тимчасовий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей» на основі лінії, встановленої в Мінському меморандумі від 19 вересня 2014 р.

5. Забезпечити помилування і амністію шляхом введення

в чинність закону, що забороняє переслідування і покарання осіб у зв'язку з подіями, що мали місце в окремих районах Донецької і Луганської областей України.

6. Забезпечити звільнення і обмін всіх заручників і незаконно утримуваних осіб на основі принципу «всіх на всіх». Цей процес має бути завершений не пізніше як на п'ятий день після відводу.

7. Забезпечити безпечний доступ, доставку, зберігання та розподіл гуманітарної допомоги нужденним на основі міжнародного механізму.

8. Визначення модальностей повного відновлення соціально-економічних зв'язків, включаючи соціальні перекази, такі як виплата пенсій та інші виплати (надходження і доходи, своєчасна оплата всіх комунальних рахунків, відновлення оподаткування в рамках правового поля України). У цих цілях Україна відновить управління сегментом своєї банківської системи в районах, охоплених конфліктом, і, можливо, буде створений міжнародний механізм для полегшення таких переказів.

9. Відновлення повного контролю над державним кордоном з боку уряду України у всій зоні конфлікту, яке повинно початися в перший день після місцевих виборів і завершитися після всеосяжного політичного врегулювання (місцеві вибори в окремих районах Донецької та Луганської областей на підставі Закону України і конституційна реформа) до кінця 2015 року за умови виконання пункту 11 - в консультаціях і за погодженням з представниками окремих районів Донецької та Луганської областей у рамках Тристоронньої Контактної групи.

10. Виведення усіх іноземних збройних формувань, військової техніки, а також найманців з території України під наглядом ОБСЄ. Роззброєння всіх незаконних груп.

11. Проведення конституційної реформи в Україні з набуттям чинності до кінця 2015 року нової конституції, яка передбачає в якості ключового елемента децентралізацію (з урахуванням 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 згідно з заходами, зазначеними в примітці[1], до кінця 2015 року. (Див. Примітка.)

12. На підставі Закону України «Про тимчасовий порядок місцевого самоврядування в

окремих районах Донецької і Луганської областей» питання, що стосуються місцевих виборів, будуть обговорюватися і узгоджуватися з представниками окремих районів Донецької та Луганської областей у рамках Тристоронньої Контактної групи. Вибори будуть проведені з дотриманням відповідних стандартів ОБСЄ під час моніторингу з боку БДІПЛ ОБСЄ.

13. Інтенсифікувати діяльність Тристоронньої Контактної групи, в тому числі шляхом створення робочих груп по виконанню відповідних аспектів Мінських угод. Вони будуть відображати склад Тристоронньої Контактної групи.

Примітка: Такі заходи відповідно до Закону «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей» включають наступне:

- звільнення від покарання, переслідування і дискримінації осіб, пов'язаних з подіями, що мали місце в окремих районах Донецької і Луганської областей;
- право на мовне самовизначення;
- участь органів місцевого самоврядування у призначенні голів органів прокуратури та судів в окремих районах Донецької і Луганської областей;
- можливість для центральних органів виконавчої влади укладати з відповідними

органами місцевого самоврядування угоди щодо економічного, соціального та культурного розвитку окремих районів Донецької та Луганської областей;

- держава надає підтримку соціально-економічного розвитку окремих районів Донецької та Луганської областей;
- сприяння з боку центральних органів влади транскордонного співробітництва в окремих районах Донецької і Луганської областей з регіонами Російської Федерації;
- створення загонів народної міліції за рішенням місцевих рад з метою підтримання громадського порядку в окремих районах Донецької і Луганської областей;
- повноваження депутатів місцевих рад та посадових осіб, обраних на дострокових виборах, призначених Верховною Радою України цим законом, не можуть бути достроково припинені.

Документ підписали учасники Тристоронньої Контактної групи:

Посол Гайді Тальявіні  
Другий Президент України  
Л. Д. Кучма

Посол Російської Федерації в Україні М. Ю. Зурабов  
А. В. Захарченко  
І. В. Плотницький



ФІЛІПП ФЛУРІ, ВАЛЕНТИН БАДРАК

**БЕЗПЕКОВІ АСПЕКТИ ПОЛІТИЧНОЇ  
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ:  
БАЧЕННЯ, РЕАЛІЇ ТА МОЖЛИВІ  
НАСЛІДКИ**

**Відповідальний за випуск:**

В.Бадрак

**Комп'ютерний дизайн:**

Валерія Чумак

Наклад: 500

© Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння  
© Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces

Видавець і виготовлювач: ФОП Лопатіна О. О.

[www.publishpro.com.ua](http://www.publishpro.com.ua)

тел.: +38 044 501 36 70

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 5317 від 03.04.2017



GENEVA CENTRE  
FOR THE  
DEMOCRATIC  
CONTROL OF ARMED  
FORCES (DCAF)  
P.O.Box 1360  
CH-1211 Geneva 1  
Switzerland  
Tel: +41 (0) 22 741 77 00  
Fax: +41 (0) 22 741 77 05

ЦЕНТР ДОСЛІДЖЕНЬ  
АРМІЇ, КОНВЕРСІЇ  
ТА РОЗЗБРОЄННЯ  
(ЦДАКР)  
Київ, вул. Іллінська 10,  
оф.5  
Tel: +38 (0) 44 425 42 10  
<http://cacds.org.ua>