

змін до КУ вимогам ст. ст. 157 і 158 КУ; за зверненням Президента України щодо конституційності актів Кабінету Міністрів України відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 106 КУ; щодо яких сенат, Велика палата визнали конституційне провадження невідкладним строк конституційного провадження не може перевищувати один календарний місяць (ч. 3 ст. 75 Закону України «Про КСУ») [7].

За результатами розгляду справи конституційне провадження завершується висновком, рішенням, ухвалою чи забезпечувальним наказом, що є також важливим критерієм класифікації конституційних проваджень.

Рішення Суду ухвалює або Велика палата (за результатами розгляду справ за конституційними поданнями щодо конституційності законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та щодо офіційного тлумачення КУ, а також за результатами розгляду справ за конституційними скаргами в разі відмови сенату в розгляді справи за конституційною скаргою на розсуд Великої палати), або сенат суддів (за результатами розгляду справ за конституційними скаргами).

Право надавати висновок належить виключно Великій палаті Суду. Вона надає їх у справах із розгляду конституційних звернень.

Окрім рішень і висновків, КСУ, відповідно до нового закону, має право постановляти ухвали та видавати забез-

печувальні накази. Так, для вирішення питань, пов'язаних із відкриттям, відмовою у відкритті, закриттям провадження у справі, іншими процесуальними діями, клопотаннями, процедурою розгляду справ, Суд постановляє відповідні ухвали. Окрім того, Суд може видати забезпечувальний наказ про вжиття заходів щодо забезпечення конституційної скарги [8].

У підсумку відзначимо, що внаслідок судової реформи діяльність КСУ як органу конституційної юрисдикції зазнала відчутних змін. Із появою інституту конституційної скарги збільшилася кількість конституційних проваджень, що зумовлює потребу в їх класифікації та систематизації. У наукових колах виокремлюють різні види конституційних проваджень. Основними критеріями для їх диференціації є форма звернення до Суду; коло суб'єктів, що мають право звернутися до Суду; предмет конституційного клопотання; форма конституційного провадження; предмет розгляду; орган Суду, який розглядає справу; строк конституційного провадження; акти за результатами розгляду конституційних справ тощо.

Порівняно з попереднім Законом України «Про КСУ» від 16 жовтня 1996 р., можемо констатувати появу нових видів конституційних проваджень, як-от: провадження у справах за конституційною скаргою; конституційні провадження, які розглядають колегії КСУ; конституційні провадження, які розглядають сенати КСУ; конституційні провадження, які розглядає Велика палата КСУ тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гультай М. Конституційна скарга у механізмі доступу до конституційного правосуддя. Київ, 2019. 270 с.
2. Селіванов А. Конституційні умови прийняття та судового розгляду конституційної скарги. Голос України. 2017. № 227. URL: <http://www.golos.com.ua/article/296718>; Селіванов А. Право на конституційну скаргу доповнило систему гарантій захисту прав і свобод людини. Голос України. 2016. № 115. URL: <http://www.golos.com.ua/article/271286>.
3. Терлецький Д. Суб'єкти права на конституційну скаргу в Україні. Право і суспільство. 2017. № 3. Ч. 2. С. 20–25.
4. Кириченко Ю., Бондаренко Б. Аналітичний звіт щодо запровадження інституту конституційної скарги. Київ, 2018. 40 с.
5. Цимбалістий Т. Поняття та особливості конституційного провадження. Формування правової держави в Україні: проблеми і перспективи: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (24 квітня 2009 р.). Тернопіль, 2009. С. 132–137.
6. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
7. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13 липня 2017 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#n338>.
8. Про Регламент Конституційного Суду України: Постанова Конституційного Суду України від 22 лютого 2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0001710-18>.

УДК 323.173

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

IMPLEMENTATION OF THE POLITICAL SAFETY IN UKRAINE IN THE CONDITIONS OF THE STATE AUTHORITY DECENTRALIZATION

Косілова О.І., к.політ.н.,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
Національна академія Служби безпеки України

Федірко І.П., к.філос.н.,
доцент кафедри політології

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

У статті аналізуються проблеми забезпечення політичної безпеки держави в умовах адміністративно-територіальної реформи (реформи місцевого самоврядування) в Україні та децентралізації державної влади. Особливу увагу приділено питанню децентралізації державної влади у фронтних територіях, поблизу самопроголошених «ЛНР» і «ДНР». Аналізуються потенційні загрози політичній безпеці держави, пов'язані з децентралізацією державної влади в Україні.

Ключові слова: політична безпека, національна безпека, місцеве самоврядування, децентралізація, державний суверенітет, загрози політичній безпеці.

В статье анализируются проблемы обеспечения политической безопасности в условиях административно-территориальной реформы (реформы местного самоуправления) и децентрализации государственной власти. Особое внимание уделяется вопросу проведения децентрализации государственной власти на прифронтовых территориях возле самопровозглашенных «ЛНР» и «ДНР». Анализируются возможные угрозы, связанные с децентрализацией государственной власти в Украине.

Ключевые слова: политическая безопасность, национальная безопасность, местное самоуправление, децентрализация государственной власти, государственный суверенитет, угроза политической безопасности.

The article analyzes the problem of ensuring political safety of the state in the conditions of administrative-territorial reform (local self-government reform) in Ukraine and decentralization of state power. Particular attention is paid to the issue of decentralization of state power in the front territories, near the self-proclaimed "LNR" and "DPR". The potential threats to the political security of the state related to the decentralization of state power in Ukraine are analyzed. The implementation of political safety is closely linked with ensuring the democratic formation and functioning of the authorities in the state. Ensuring Ukraine's political security in today's environment is complicated by armed aggression of the Russian Federation, through a completely uncertain geopolitical and geostrategic course of Ukraine, through the permanent process of legislative changes and reforming the system of state authorities.

In 2014, a local self-government reform started in Ukraine, in accordance with the "Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power", which envisages significant structural, financial, and political changes in the system of local self-government bodies. Local self-government reform and decentralization of state power are a complex and multi-stage process that significantly influences the political security of the state.

The achievements of the administrative-territorial reform are improving the governance structure, reducing the level of potential political corruption through direct inter-budgetary relations between the center and the communities, activating community members (business development, local initiatives, etc.). At the same time, the disadvantages of reform include the lack of clear separation of powers between rayon state administrations, district councils, executive bodies of the united territorial communities and, in some cases, duplication of their functions.

Key words: political security, national security, local self-government, decentralization, state sovereignty, threats to political security.

Залучення громадян до вирішення питань, що мають загальнодержавне значення, є одним із ключових принципів забезпечення та реалізації політичної безпеки держави. Реалізація політичної безпеки тісно пов'язана з забезпеченням демократичності формування й функціонування органів влади в державі. Однією з форм реалізації народовладдя є право громадян здійснення управління місцевими справами, тобто здійснення місцевого самоврядування. У 2014 році в Україні розпочалася реформа місцевого самоврядування, відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, що передбачає значні структурні, фінансові, політичні зміни в системі органів місцевого самоврядування. До цього часу не здійснено комплексного дослідження процесу реформування органів місцевого самоврядування в Україні в контексті забезпечення політичної безпеки держави, що й зумовило необхідність поглибленого аналізу цієї проблеми.

У сучасній науковій літературі проблемі системи місцевого самоврядування в Україні та її складників висвітлено в публікаціях вітчизняних науковців, серед яких варто відзначити праці Я. Жаліло, Г. Макарова, О. Даниляка, С. Серьогіна, Н. Гончарук, В. Вакуленка, М. Баймуратова, О. Батанова, П. Біленчука, В. Борденюка, І. Дробота, В. Кампо, В. Кравченка, В. Куйбіди, В. Олуїка, В. Погорілка, Є. Бородіна, Т. Тарасенка та інших дослідників. Безпекові аспекти політичної децентралізації державної влади в Україні й пов'язані з нею загрози державі частково вивчалися в працях Ф. Флурі, В. Бадріака.

Метою статті є аналіз процесу реформування органів місцевого самоврядування в Україні та децентралізації державної влади в контексті політичної безпеки держави, дослідження викликів і загроз, пов'язаних із цим процесом.

Важливу роль для забезпечення політичної безпеки держави відіграють органи місцевого самоврядування. Політична безпека держави є складником національної безпеки, основним елементом державної безпеки поряд із економічною, воєнною, екологічною, гуманітарною, інформаційною безпекою тощо. Політична безпека держави досягається шляхом реалізації низки заходів, що закріплюють сталість конституційного ладу держави, дотримання демократичних процедур проведення виборів, реалізації та гарантії конституційних прав і свобод громадян, контролю діяльності органів держави громадянським суспільством.

Місцеве самоврядування як засада конституційного ладу України – це один із найважливіших принципів організації та функціонування публічної влади в суспільстві й державі. Визнання місцевого самоврядування як засади

конституційного ладу України означає встановлення демократичної децентралізованої системи управління, що базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування у вирішенні всіх питань місцевого значення. Зарахування інституту місцевого самоврядування до засад конституційного ладу також означає неможливість його скасування чи обмеження. Сьогодні цей принцип розглядається як необхідний атрибут будь-якого демократичного ладу. У статті 2 Європейської хартії місцевого самоврядування проголошується: «Принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у законодавстві країни й за можливості в конституції країни» [1]. Конституція України 1996 р. в повій відповідності до вимог Європейської хартії поряд із такими фундаментальними принципами, як народовладдя, суверенітет і незалежність України, поділ державної влади тощо, в окремій статті (ст. 7) декларує принцип визнання й гарантованості місцевого самоврядування [2].

Згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [3], ключовим принципом для формування необхідної системи ефективних органів місцевого самоврядування має стати принцип субсидіарності, за яким повноваження мають належати тому рівню управління, який знаходиться найближче до людини та на якому можливе виконання цих повноважень з погляду ефективності. Для передачі більшості важливих для людини повноважень у територіальні громади запропоновано на першому етапі сформувати спроможні громади через процедуру добровільного об'єднання.

До початку реформи більшість територіальних громад в Україні була досить слабкою: низька чисельність населення, складна демографія, низька економічна спроможність. До початку реформи у 2014 році більше ніж 40% територіальних громад мали менше ніж одна тисяча населення. Такі громади не спроможні виконувати більшість повноважень, притаманних органам місцевого самоврядування, а їхні основні бюджетні витрати становила заробітна плата працівників сільради [4].

Реформа почалась із кроків, спрямованих на створення спроможних територіальних громад шляхом добровільного об'єднання суміжних територіальних громад. Замість понад 11 тисяч місцевих рад, планується створення 1500–2000 спроможних територіальних громад. Станом на кінець травня 2017 року створено 413 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ). Має бути сформована трирівнева система адміністративно-територіального устрою, який має включати в себе 27 регіонів (у межах наявних 24 областей, АРК, Києва та Севастополя), 120–150 районів, 1500 громад [5, с. 11].

Одним із ключових аспектів адміністративно-територіальної реформи є децентралізація державної влади, за якої питома вага адміністративної діяльності покладається на місцеві органи або інші уповноважені державою суб'єкти. Децентралізацію задекларовано в ст. 132 Конституції України як одну із засад, на яких ґрунтується територіальний устрій держави. Проте, на відміну від Конституції багатьох зарубіжних держав, засадою є не сама децентралізація, а «поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади» [2]. Метою децентралізації є наближення послуг до громадянина та підвищення їх якості; створення повноцінної системи місцевого самоврядування, де громади будуть спроможні виконувати покладені на них повноваження й відповідати за їх виконання; зміцнення громад, шляхом об'єднання їхніх ресурсів (фінансових, майнових, інтелектуальних) для підвищення якості послуг і розвитку місцевої інфраструктури; створення передумов для їх економічного розвитку громад; підвищення спроможності громад шляхом залучення іноземних інвестицій [5, с. 16].

Президент України П. Порошенко наголосив на необхідності невідкладної консолідації зусиль щодо визначення адміністративно-територіального устрою України на засадах єдності й цілісності державної території, поєднання централізації й децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості й соціально-економічного розвитку регіонів, а також з урахуванням основних принципів місцевого самоврядування [6].

Одним із напрямів реформування має стати реформування моделі забезпечення безпеки та оборони, заснованої на державній вертикалі. 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 добровільних пожежних команд, ліквідації наслідків стихійних лих під кураторством Державної служби України з надзвичайних ситуацій, підвищення ефективності централізованої системи територіальної оборони тощо [7, с. 17].

На нашу думку, децентралізацію державної влади з погляду забезпечення політичної безпеки можна розглядати як двозначний процес: з одного боку, децентралізація сприяє розвитку демократії, адже відбувається розширення впливу територіальних громад, різних соціальних груп і громадськості загалом на справи публічного значення; а з іншого – децентралізація надає більшої самостійності й фінансової незалежності адміністративно-територіальним одиницям (у майбутньому, громадам), що забезпечить їм певну незалежність від центральних органів влади. Потенційною загрозою децентралізації державної влади є сепаратизм, що може бути спричинений концентрацією фінансових, політичних ресурсів у межах окремих територіальних громад.

Системоутворювальними елементами децентралізації є такі:

1. Децентралізація політична (відповідний устрій). Публічно-правовий статус органів місцевого самоврядування походить від специфічного способу формування цих органів і їх представницького характеру. Відповідні конституційні гарантії формування системи органів місцевого самоврядування, її зміст та організація засвідчують незалежність таких органів від держави.

2. Децентралізація адміністративна полягає в тому, що на органи місцевого самоврядування покладено завдання, а отже, функції й повноваження щодо задоволення публічного інтересу в межах відповідної території.

3. Децентралізація фінансова передбачає наявність власних фінансових і матеріальних засобів, означає здійснення правомочностей щодо володіння, користування та розпорядження фінансовими ресурсами, які перебувають у власності громад [6, с. 163].

Варто зазначити, що через окупацію Російською Федерацією території Автономної Республіки Крим, частини Донецької та Луганської областей загальнодержавна реформа не розповсюджується на вказані території. З погляду організації влади території громад Донецької та Луганської областей можна поділити на три категорії:

1. Звільнені території, на яких повністю відновлено передбачений законом порядок місцевого самоврядування, а також на території, що взагалі не були окуповані.

2. Звільнені прифронтові території, де діє особливий порядок управління (припинене функціонування тих чи інших органів місцевого самоврядування).

3. Території, що залишаються під контролем окупаційних сил [8, с. 11].

Специфічними завданнями для органів місцевого самоврядування Донецької та Луганської областей, що є звільненими від окупації, є відновлення пошкодженої в результаті бойових дій інфраструктури й розв'язання проблем внутрішньо переміщених осіб. На прифронтових територіях не діють повноцінні органи місцевого самоврядування (місцеві ради), натомість тут функціонують лише органи виконавчої влади – військово-цивільні адміністрації, що також унеможливує здійснення децентралізації влади.

На окупованих територіях не визнається суверенітет України. Участь місцевого громадського активу в обговоренні та здійсненні політики децентралізації є проблематичною з питань безпеки. У зв'язку з цим добровільне формування навіть перспективних планів утворення громад на цих територіях не є можливим.

Г.В. Макаров зазначає: «Важливою проблемою на території Донецької та Луганської областей є те, що значна частина фактичного населення територіальних громад не має легальних можливостей для впливу на політику місцевої влади, тому що не має права голосу на місцевих виборах або референдумах за місцем свого фактичного проживання» [8, с. 11].

Україна є унітарною державою з єдиною правовою базою, у рамках якої мають працювати й громади з утворюваними ними силами безпеки. Головні спори навколо окремих аспектів безпеки громад точаться з приводу побоювань позбутися монополії держави на застосування сили, дезорганізації сектору безпеки та появи на місцях недержавних силових структур («приватних армій»), які можуть виявитися додатковою підставою появи сепаратистських рухів, посилення в регіонах напруженості, пов'язаної із соціально-політичними процесами, перерозподілом власності на землю й економічні об'єкти тощо [9].

Проте Президент України П. Порошенко наголосив, що він не допустить децентралізації в питаннях оборони, національної безпеки, зовнішньої політики, боротьби з корупцією, забезпечення захисту прав і свобод громадян. Із цього приводу проводиться й буде проводитись централізована державна політика. Україна є, була і стовідсотково буде унітарною державою, як би не хотілося змінити цей унітарний устрій нашим ворогам [10].

Отже, головними загрозами політичній безпеці України в умовах децентралізації влади є такі:

- загроза виникнення сепаратизму та федералізму в межах суверенної території України, що може призвести до порушення конституційного ладу, територіальної цілісності; правопорядку, дестабілізації ситуації в країні або в її окремих регіонах;

- інституційна слабкість органів державної влади й органів місцевого самоврядування;

- незавершеність нормативно-правового забезпечення децентралізації та законодавчо визначеного розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування й органами державної влади;

- зниження ефективності норм і механізмів приборкування правопорушників, а також механізму відновлення

порушених прав і свобод громадян на тимчасово окупованих і прифронтових територіях;

- наявність внутрішньопереміщених осіб, які внаслідок перебування на прифронтових територіях не можуть повноцінно реалізувати свої конституційні права та повноваження;
- руйнування або перешкоджання роботі об'єктів критичної інфраструктури.

Важливу роль у запобіганні послабленню центральної влади в секторі політичної безпеки має відіграти інститут префектів, який має з'явитися після набрання чинності змін до Конституції України щодо децентралізації її, відповідно, після ліквідації місцевих держадміністрацій. Поняття «префект», як й інші основні аспекти децентралізації, внесено до Законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)» (реєстр. № 2217а). Йдеться в тому числі й про заміну скасованого в рамках останньої реформи прокуратури прокурорського нагляду за діяльністю місцевих обладміністрацій.

Отже, з одного боку, децентралізація влади в Україні є одним із компонентів формування ефективного адміністративно-територіального устрою, який передбачає створення «спроможних» адміністративно-територіальних одиниць. Водночас 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 й ризики національної безпеки 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, а які – урядом: акти, що стосуються контролю над органами місцевого самоврядування є прерогативою 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 і відомств, контролює законність їхніх актів [5, с. 25].

Отже, реформа місцевого самоврядування та децентралізація державної влади є складним і багатоступінчастим процесом, що суттєво впливає на політичну безпеку держави. Забезпечення політичної безпеки України в сучасних умовах ускладнено через збройну агресію з боку Російської Федерації, через остаточно невизначений геополітичний і геостратегічний курс України, через перманентний процес змін у законодавстві та реформування системи органів державної влади.

Досягненнями адміністративно-територіальної реформи є поліпшення структури управління, зменшення рівня потенційної політичної корупції завдяки прямим міжбюджетним відносинам між центром і громадами, активізація членів громади (розвиток бізнесу, місцевих ініціатив тощо). Водночас до недоліків реформи варто зарахувати не досить чітке розмежування повноважень між райдержадміністраціями, райрадами, виконавчими органами об'єднаних територіальних громад і подекуди дублювання їхніх функцій. В умовах погіршення соціально-економічного стану в Україні та політичної нестабільності процеси децентралізації й надання особливого статусу окремим адміністративно-територіальним одиницям можна розцінювати як загрозу політичній безпеці, що призводять до посилення сепаратистських тенденцій в окремих регіонах України.

Водночас передача громадам певних безпекових повноважень у раціональних обсягах і з урахуванням реального місця недержавного сектору в системі забезпечення національної безпеки не суперечить ні вимогам до спроможностей такої системи, ні принципу єдиначальності в силових структурах за умови належного правового оформлення. Така практика може сприяти підвищенню в громадян відчуття залученості й власного внеску до загальнонаціональної справи, а за умови ефективної взаємодії з державними силовими структурами сприятиме підвищенню довіри громадян до влади.

Контроль над дотриманням ними законодавства України має бути покладений на органи місцевого самоврядування, громадські комісії та інститут префектів. Силові структури, своєю чергою, в інтересах власної діяльності мають укладати з ними угоди, меморандуми про співпрацю, в рамках яких організують спільну діяльність і взаємодію, надають методичну, консультативну, навчальну, матеріально-технічну допомогу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року, м. Страсбург (офіційний переклад). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
2. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
3. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження КМУ від 1 квітня 2014 року № 333-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
4. Реформа місцевого самоврядування (децентралізація). URL: <http://reformsguide.org.ua/ua/analytics/>.
5. Безпекові аспекти політичної децентралізації в Україні: Бачення, реалії та можливі наслідки. Дослідження Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння (ЦДАКР). 56 с.
6. Про додаткові заходи щодо забезпечення реформ із децентралізації влади: Указ Президента України від 6 грудня 2018 року. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4122018-25710>.
7. Безпекові аспекти політичної децентралізації в Україні: Бачення, реалії та можливі наслідки. Дослідження Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння (ЦДАКР) / загальна редакція видання українською мовою Ф. Флурі, В. Бадрак). 56 с.
8. Децентралізація влади: як зберегти успішність в умовах нових викликів: аналітична доповідь / авт. кол.: Я.А. Жаліло, Г.В. Макаров, О.О. Даниляк та ін. Київ, 2018. 21 с.
9. Малия А. Охрана общественного порядка как тест для полиции и общества. Українська правда. 31 січня 2018 р. URL: <https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2018/01/31/7170109/>.
10. Децентралізація потребує чесної розмови з людьми: Виступ Президента України на II засіданні Ради регіонального розвитку, 9 вересня 2015 р. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <https://www.president.gov.ua/news/decentralizaciya-potrebueyechesnoyirozmovi-z-lyudmi-prezide-35944>.