

УДК 341.213

*О. Ю. Курцев**здобувач кафедри конституційного права України
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого***ПРИНЦИП УНІТАРИЗМУ ТА СИСТЕМА ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

Сучасна система органів державної влади в Україні, виходячи з унітарного характеру останньої, була закладена ще 1996 р. із прийняттям нової Конституції України. У базових своїх показниках вона збережена дотепер. Зокрема, передбачалося, що замість представників Президента України виконавча влада на місцях (областях, районах в областях, а також містах Києві та Севастополі) належатиме голові державної місцевої адміністрації, що призначається Президентом за поданням Кабінету Міністрів України (стаття 118 Основного Закону). У той же час на місцевому рівні діятиме окрема ланка, яка не відноситься до органів державної влади у класичному розумінні цього слова. Йдеться насамперед про місцеве самоврядування, до складу якого входить система рад, а також сільські, селищні та міські голови (розділ XI). Такий поділ публічної влади існує у кожній з 24 областей України, а також місті Києві і до 2014 р. – місті Севастополі.

Певний виняток із цього правила становила організація влади в АРК. Ще задовго до анексії цієї території Російською Федерацією там утворилися так звані органи влади автономії, до яких відносилися Верховна Рада АРК та Рада Міністрів АРК. Як розтлумачив Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 16.01.2003 р. у справі про Конституцію АРК, «Основним Законом України на конституційному рівні визначено органи Автономної Республіки Крим: представницький – Верховна Рада Автономної Республіки Крим, уряд – Рада міністрів Автономної Республіки Крим (стаття 136), а також сфери нормативного регулювання (стаття 137) та питання, що належать до відання Автономної Республіки Крим (стаття 138)».

Разом з тим сумнозвісні події 2014 р. дещо змінили параметри державно-владних відносин в Україні. Не вдаючись в глибинні причини того, що сталося, варто визнати, що надмірна концентрація влади та фінансових ресурсів центральною владою у порівнянні з іншими європейськими країнами (до досвіду яких ми звернемося нижче) призвела до того, що така організація влади стала об'єктом численних маніпуляцій, які, у свою чергу, поряд із російською агресією, призвели до загальновідомих наслідків – анексії АРК та відторгненні частини сходу України.

Тому у 2015 р. Президент України запропонував масштабну реформу державної влади на місцях, що отримала назву за французьким зразком

децентралізації (франц. decentralization), яка, на жаль, попри позитивний висновок Конституційного Суду, так і не була належним чином імплементована в конституційний текст, що, у свою чергу, було обумовлено суто політичними причинами. Хоча деякі з положень цього законопроекту є надзвичайно цікавими і, не виключено, будуть використані в подальшому при реформуванні публічної сфери вже за нових лідерів.

Зокрема, передбачалося, що виконавчу владу в районах і областях, у містах Києві та Севастополі будуть здійснювати префекти, яких призначатиме на посаду та звільнятиме з посади за поданням Кабінету Міністрів Президент України [1]. Іншими словами, процедура наділення префекта своїми повноваженнями буде тотожна чинній процедурі призначення голів місцевих державних адміністрацій. Проте об'єм повноважень цих двох посадовців різний. Зокрема, згідно ст. 119 законопроекту префект на відповідній території: 1) здійснює нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування; 2) координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснює нагляд за додержанням ними Конституції і законів України; 3) забезпечує виконання державних програм; 4) спрямовує і організовує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації; 5) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Передбачалося також дещо змінити статтю 132 Конституції щодо принципів адміністративно-територіального устрою та викласти її у наступній редакції: «Адміністративно-територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, децентралізації влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій». Дещо по-новому передбачалося викласти систему адміністративно-територіального устрою в цілому, зокрема, вона повинна була містити лише три ланки: громади, райони, регіони.

Отже, територію України планувалося поділити на громади. Територіальну громаду становили б мешканці поселення чи поселень відповідної громади. Громада, таким чином, набувала статусу первинної одиниці у системі адміністративно-територіального устрою. Декілька громад становили б район. АРК та області визнавалися б регіонами України. Районним, обласним радам поверталися б виконавчі органи – виконкоми, до повноважень яких префект відповідного рівня не мав права втручатися, окрім випадків порушення ними чинного законодавства.

У законопроекті (ст. 143) вказувалося, що територіальна громада безпосередньо або через органи місцевого самоврядування громади відповідно до закону: 1) управляє майном, що є в комунальній власності; 2) затверджує бюджет відповідної громади і контролює його виконання; 3) затверджує програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролює їх виконання; 4) встановлює місцеві податки і збори; 5) забезпечує реалізацію результатів місцевих референдумів; 6) утворює, реорганізовує та ліквідує комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснює контроль за їх діяльністю; 7) вирішує інші питання місцевого значення, віднесені законом до її компетенції.

Окремо підкреслювалося, за європейським зразком, що розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування громад, районів, областей визначається законом на основі принципу субсидіарності. Окрім цього, передбачалася можливість делегування виконавчим органам місцевого самоврядування громади, виконавчим комітетам районної, обласної ради відповідно до закону окремих повноважень органів виконавчої влади. Разом з тим, на жаль, цей законопроект так і не був ухвалений українським парламентом. Більше того, під час спроби його прийняття наприкінці серпня 2015 р. біля Верховної Ради відбулися масові заворушення, під час яких загинули декілька правоохоронців.

Проте певні зміни в системі органів державної влади в Україні все ж таки відбулися. Йдеться насамперед про такий феномен, невідомий нашій державі до 2014 р., як військово-цивільна адміністрація. Згідно преамбули відповідного Закону від 03.02.2015 р. остання являє собою тимчасовий вимушений захід з елементами військової організації управління для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройної агресії РФ, зокрема в районі проведення антитерористичної операції, що не має на меті зміни та/або скасування конституційно закріпленого права територіальних громад на місцеве самоврядування [2]. Таким чином, військово-цивільні адміністрації району, області – це тимчасові державні органи, що здійснюють на відповідній

території повноваження районних, обласних рад, державних адміністрацій та інші повноваження, визначені цим Законом (ст. 1). Вони утворюються у разі потреби за рішенням Президента України. Військово-цивільні адміністрації можуть створюватися на рівні області, району в області, а також населеного пункту (замість місцевих рад, їх виконавчих органів, сільських, селищних, міських голів). Причому військово-цивільні адміністрації населених пунктів складають не політичні фігури, що є можливим на рівні області (яскравий приклад – Г. Тука або П. Жебрівський), а, навпаки, – вони формуються з військовослужбовців військових формувань, утворених відповідно до законів України, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах без виключення зі списків особового складу (ст. 3).

З формально-юридичної точки зору військово-цивільні адміністрації мають ті ж самі повноваження, що й органи, замість яких вони створюються, але з певною специфікою. До останньої можна віднести, зокрема, визначення територій, на яких можуть проводитися потенційно небезпечні заходи в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки (п. 37 ч. 1 ст. 4) або їхні повноваження щодо сприяння формуванню та перевезенню через відповідну територію гуманітарних вантажів для потреб мирного населення, яке проживає на території, що непідконтрольна українській владі (ч. 4 ст. 4 Закону).

Військово-цивільні адміністрації на відповідній території за погодженням з Антитерористичним центром при СБУ, а в разі утворення військово-цивільних адміністрацій для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії РФ у Донецькій та Луганській областях – за погодженням з Командувачем об'єднаних сил мають право: 1) встановлювати обмеження щодо перебування у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без визначених документів; 2) тимчасово обмежувати або забороняти рух транспортних засобів і пішоходів на вулицях, дорогах та ділянках місцевості; 3) організовувати перевірку документів, що посвідчують особу, у фізичних осіб, а в разі потреби – огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян, крім обмежень, установлених Конституцією України; 4) порушувати у порядку, визначеному Конституцією і законами

України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських об'єднань; 5) організувати контроль за роботою підприємств телекомунікацій, використовувати місцеві радіостанції, телевізійні центри та друкарні для проведення роз'яснювальної роботи серед населення, особового складу військових формувань і правоохоронних органів (ст. 5). Зрозуміло, що подібний перелік повноважень військово-цивільних адміністрацій є безпрецедентним з точки зору європейського конституційного права, проте він є цілком логічним у сучасних реаліях, що склалися в Україні.

Цікавим є також Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» від 16.09.2014 р., згідно якому на строк до 31 грудня 2019 року включно запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей, до яких належать райони, міста, селища, села, що визначаються рішенням Верховної Ради України [3]. Цікавий насамперед він тим, що поряд з суто управлінськими питаннями, у ньому одночасно була зроблена спроба юридичного врегулювання конфлікту, який восени того року, після подій під Іловайськом, мабуть, досяг свого апогею. Зокрема, фактично цим Законом проголошувалася амністія членам незаконних озброєних формувань, яка взагалі-то не повинна регулюватися законом, пов'язаним з особливостями організації місцевої влади. Так, відповідно до ст. 3 держава гарантувала недопущення кримінального переслідування, притягнення до кримінальної, адміністративної відповідальності та покарання осіб – учасників подій на території Донецької та Луганської областей. У свою чергу, органам влади та їх посадовим (службовим) особам, підприємствам, установам, організаціям усіх форм власності вказаним Законом заборонялася дискримінація, переслідування та притягнення до відповідальності осіб з приводу подій, що мали місце у Донецькій та Луганській областях.

Більше того, названий Закон гарантував відповідно до Закону України "Про засади державної мовної політики", пізніше визнаного Конституційним Судом таким, що не відповідає Конституції України, право мовного самовизначення кожного жителя в окремих районах Донецької та Луганської областей щодо мови, яку вважає рідною, вибору мови спілкування, вільного користування російською та будь-якою іншою мовою у суспільному та приватному житті, вивчення і підтримки російської та будь-якої іншої мови, їх вільний розвиток і рівноправність (ст. 4).

На останок не можна не оминати проблеми організації судової влади в контексті російської окупації. «Першою ластівкою», яка змусила суддів відчувати тяготи воєнного часу, стало прийняття

12 серпня 2014 р. Закону України «Про здійснення правосуддя і кримінального провадження у зв'язку з проведенням АТО» [4]. Відразу обмовимося, що до серпня вже склався такий, що зберігся й понині, поділ Донбасу на «звільнені території», на яких діє Конституція та закони України у повній мірі, і так звані «окуповані території», контрольовані лідерами невизнаних «Донецької Народної Республіки» (далі – ДНР) та «Луганської Народної Республіки» (далі – ЛНР). Тому цілком природно, що українське законодавство поширюється виключно на «звільнені території», в той час, як на «окупованих територіях» діє своєрідний симбіоз російського й українського правового інструментарію під егідою «законодавства ДНР/ЛНР».

Як наслідок, виникає ще один феномен, до 2014 р. невідомий Україні, що до сьогодні не отримав належного наукового осмислення – наявність системи «паралельних судів». Іншими словами, йдеться про дві одночасно функціонуючі судові системи, що діють на території колишньої держави і мають тотожну юрисдикцію щодо однієї і тієї ж, як правило, спірної території, а тому не визнають самого факту існування один одного. Все це створює для самих громадян ні з чим незрівнянні труднощі, породжуючи значну правову невизначеність. Подібно до того, як в Косово, жителям краю доводилося відзначатися відразу в двох – сербському і власне косовському – кадастрах нерухомості, реєстрах та ін., так само жителям окупованої частини Донбасу доводиться одночасно звертатися в дві автономно існуючі одна від одної судові системи. Причому вже відомі випадки, коли українські суди відмовлялися приймати позови, подані жителями ДНР/ЛНР, на тій підставі, що дані території контролюються на даний час не Україною, а тому юрисдикція національних органів правосуддя на них не поширюється. Та й як насправді українська Фемида може встановити в судовій процедурі будь-який факт, якщо він мав місце на невідконтрольній території і його перевірка є неможливою навіть з суто технічних міркувань (українські судді туди просто не зможуть в'їхати) [5]?

Перейдемо тепер до більш благополучних країн ЄС.

В унітарних державах Європи проблеми організації державної влади трансформуються перш за все в питання взаємодії рівнів влади, а також в проблеми розмежування повноважень між окремими органами і посадовими особами, що входять до системи місцевої влади. Спроби вирішення даних проблем призвели до виникнення двох основних концепцій взаємозв'язку рівнів державної та місцевої влади за умов унітаризму: модель автономії місцевої влади (іноді також іменується моделлю партнерства), яка реалізована, зокрема, в Великобританії та Нідерландах, і модель аген-

та (іноді іменується «модель службовця», англ. *steward*) – реалізована, зокрема, у Франції, Італії, Іспанії [6, с. 307].

Перший підхід, як випливає з назви, передбачає самостійність місцевого самоврядування як рівня влади (реалізація концепції «вертикального поділу влади») і заснований на рівноправності муніципалітетів у стосунках між собою й центральною владою. Даний підхід полягає у визнанні за місцевим самоврядуванням права на самостійне вирішення питань місцевого значення. Місцева влада відповідно до даної теорії виступає як «органічний елемент самовираження відповідної місцевої громади», завдяки якій її жителі мають можливість «організувати в своїх інтересах необхідні їм служби» [7, с. 10]. Модель агента, що також випливає з назви, припускає домінування центру, тобто місцева влада у відносинах з владою центральною є «службою», що виконує доручення з надання населенню тих чи інших послуг. «Муніципальні органи вважаються своєрідним інструментом, за допомогою якого центральний уряд реалізує свій політичний курс на місцях» [8, с. 31]. На користь цієї моделі зазвичай наводиться аргумент, що центральна влада, висловлюючи загальнонаціональні інтереси, має більш вагомий мандат, а також ширший кругозір і знання, необхідні для прийняття важливих політичних рішень. Крім того, підкреслюється, що місцеве управління є «всього лише адміністративним засобом здійснення управлінських функцій на місцях» [9, с. 120], націленим «не стільки на забезпечення місцевого представництва, скільки на надання послуг» [9, с. 120]. Держава ж, будучи гарантом ефективності соціально-економічного та суспільного життя, і будучи покликаною забезпечувати розумні стандарти послуг, що надаються громадянам, має повне право керувати і направляти діяльність місцевого управління.

Сучасний дослідницький підхід, який вивчає можливість застосування даних моделей на практиці, постулює можливість застосування тієї чи іншої моделі в «класичному» вигляді. На це, зокрема, вказує Г. Стокер, кажучи про те, що ні в одній сучасній державі взаємини центральних і місцевих влад не можуть бути адекватно описані лише з точки зору будь-якої однієї моделі, бо в різних сферах ці взаємини можуть носити різний характер [6, с. 309]. Зокрема, британські дослідники взаємодії рівнів влади вважають, що замість терміна «автономія» (незалежність), який характеризує класичну модель партнерства, правильно було б застосовувати термін «взаємозалежність». В основі таких відносин центральної і місцевої влади лежать «переговори, компроміс і обмін інформацією» [9, с. 187]. Пов'язано це з тим, що центральна влада, з одного боку, має такий важіль, як можливість прийняття законів і підза-

конних актів, яким не може не підкорятися влада місцева, що є підзаконною. З іншого боку, представники місцевої влади – виразники волі місцевого населення, обрані делегати місцевої громади. Центральна влада не в змозі буде проводити свою політику на місцях в тому випадку, якщо вона не буде домовлятися з цими представниками.

Існування агентської моделі в варіанті, наближеному до класичного, можна побачити на прикладі організації місцевого управління у Франції. Основна риса французької моделі управління – досить висока ступінь централізації влади. Це відбивається й в системі адміністративного контролю центральної влади над місцевими органами, ієрархічній підпорядкованості місцевих органів центральною [10, с. 17]. У 1982 році була проведена реформа, яка значно розширила повноваження територій, але тим не менш центральна влада зберігає сильний вплив на муніципалітети. Основою місцевого управління у Франції є комуни (територіальні колективи). Очолює кожну комуна виборний представницький орган – рада, яка, в свою чергу, обирає зі свого складу мера, що очолює виконавчу владу. Рада також має право формувати постійні і тимчасові комісії, в тому числі комісію з питань бюджету або комісію з фінансів, але їх створення не є обов'язковим. Мер є, з одного боку, представником державної влади, а з іншого – вищою посадовою особою комуни, і тому його діяльність підконтрольна раді. У сфері фінансової діяльності мер відповідальний за підготовку проекту місцевого бюджету, який він зобов'язаний внести до місцевої Ради для затвердження [11, с. 100].

До функцій ради відноситься управління комунальною власністю, затвердження позик на покриття витрат бюджету, здійснення страхової політики, координація діяльності різних муніципальних служб. Всі ці функції рада може делегувати меру, який в цьому випадку буде нести відповідальність перед радою за їх здійснення. Делеговані функції в будь-який час можуть бути відкликані радою. Але при цьому в більшості комун проект бюджету складається мером спільно з так званим «касиром» – посадовою особою, що призначається центральними органами влади Франції. Касир, будучи представником органів центральної влади, спільно з мером затверджує усі зроблені місцевою владою витрати. Касир не має права оцінювати доцільність витрат, зроблених за рішенням мера. Якщо касир припиняє оплату за розрахунками, мер може направити йому офіційне повідомлення, після отримання якого касир зобов'язаний негайно здійснити оплату. Виняток становлять випадки, коли утворюється дефіцит бюджету, тобто на бюджетних рахунках недостатньо коштів для виплат, або відсутні документи, що підтверджують укладення угоди, чий гарантії

або отримані кредити недостатні для забезпечення витрат в повному обсязі. Пов'язано це з тим, що головне джерело існування комун – субсидії від центрального уряду.

Надана щорічно, субсидія включає два елементи: по-перше, суму, що представляє частину відрахувань від податку на прибуток, прибуткового податку і податку на заробітну плату; по-друге, так звану «балансуючу суму», розмір якої залежить від здійснюваних місцевими органами за дорученням центральних органів влади фінансових витрат. Іншим джерелом доходу місцевого бюджету є місцеві податки і збори: податок на землю, податок на житло, збори за переробку відходів, транспортні збори і т. д. Капітальні витрати покриваються, в основному, за рахунок податків на будівництво і різних видів штрафів, додаткових субсидій центральних і регіональних влад, а також за рахунок місцевих займів [6, с. 311]. Крім комун, статусом муніципальних утворень у Франції наділені департаменти і регіони.

Органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади і в межах своєї компетенції самостійні при вирішенні питань місцевого значення. Однак проблемою поділу функцій між центральною і місцевою владою є відсутність диференціації повноважень стосовно питань державного і місцевого значення. На практиці на всіх рівнях місцевого самоврядування у Франції відбувається поєднання державних функцій і функцій місцевого самоврядування. Більш того, кожен рівень муніципальної влади контролює спеціальний «представник держави». Внаслідок такого невизначеного статусу органи місцевого самоврядування у Франції не в змозі часто вирішувати власне питання господарського значення. Так, закон забороняє муніципалітетам конкурувати з приватним сектором, наприклад, за допомогою створення муніципальних підприємств. Виняток з цього правила – необхідність економічної підтримки «стратегічного» підприємства, що знаходиться на території муніципального утворення (даний статус підприємство отримує в тому випадку, якщо воно буде включене в спеціальний перелік, встановлений законом про національний план). У таких «стратегічних» підприємств муніципальні утворення Франції можуть викупувати акції, частки, паї і т. п., і, таким чином, ставати їх співвласниками, а також видавати муніципальні гарантії за позиками, залученими такими організаціями [12, с. 166-173].

У Великобританії організація державної влади йде по шляху ліквідації дворівневої системи місцевого самоврядування та створення унітарних утворень (англ. unitary authority або unitary county), що об'єднують територію кількох округів. Це призводить до ліквідації рад графств і округів, замість яких формуються унітарні ради.

У свою чергу, унітарні муніципалітети об'єднуються в адміністративно-територіальні одиниці – регіони (англ. regions). Природно, це призводить до перерозподілу повноважень як між рівнями влади, так і всередині системи місцевого самоврядування. У ФРН різноманіття форм влаштування муніципальної влади також редукується: структури виконавчої влади уніфіковані, незважаючи на те, що в теорії в кожній землі може бути створена власна система муніципального управління. Особливо чітко це видно в системі міського самоврядування: адміністрація розділена на департаменти, які мають єдину організаційну основу, формує одні й ті ж самі структурні підрозділи [13, с. 18].

Проблеми поділу влади на муніципальному рівні в зарубіжних країнах пов'язані насамперед з питаннями ефективності побудови системи муніципального управління та забезпечення права населення самостійно визначати структуру органів місцевого самоврядування. Так, у Великій Британії «традиційна» система організації місцевого самоврядування, що передбачає прямі вибори депутатів представницького органу (ради) населенням в кількості 2/3 від загального числа радників, залучення обраними депутатами олдерменів на контрактній основі і формування комітетів ради, які виступають в якості структур виконавчої влади на місцевому рівні, в ході реформи, пов'язаної з виникненням унітарних муніципалітетів, трансформується в системи «рада – мер – виконавчий кабінет», «рада – мер – керуючий від ради» і «рада – лідер – кабінет» [9, с. 123].

У рамках першої зі згаданих систем місцевого самоврядування мер безпосередньо обирається населенням, входить в структуру виконавчої влади, формує місцеву адміністрацію (так званий «кабінет») і наділений власною компетенцією. Як бачимо, така система організації місцевої влади чітко розділяє якщо не «гілки», то функції влади. Система «рада – мер і керуючий від ради» передбачає велику ступінь залученості ради у вирішенні питань, що належать до сфери ведення виконавчої влади. У такій системі мер є главою території – муніципального утворення, місцеву адміністрацію очолює найманий менеджер – «керуючий», який приймається на роботу місцевою радою. Тут, вочевидь, розмежовані представницькі функції мера, представницькі повноваження представницького органу муніципального утворення і виконавча влада, яка зосереджена в руках професійного управлінця, що працює за контрактом. Нарешті, система «рада – лідер – кабінет» передбачає, що глава муніципального утворення істотно залежить від представницького органу муніципального рівня. Глава (так званий «лідер») обирається зі складу ради. Далі він очолює виконавчу владу («кабінет»), яка формується або радою, або самим лідером. Отже, британська система муніципаль-

ного управління до цих пір знаходиться в пошуку оптимальних форм розмежування функцій і повноважень між «гілками» муніципальної влади і пропонує, пробує різні варіанти такого співвідношення [6, с. 315].

Що стосується викликаних унітарністю проблем у здійсненні влади у Франції, то вони, в більшій мірі, сконцентровані в розглянутих вище питаннях вертикального розмежування функцій. Не випадково, що чинне законодавство П'ятої республіки послідовно вводить заборони саме на поєднання функцій «по вертикалі» (депутат муніципальної ради не має права одночасно бути депутатом генеральної або регіональної ради і т. д.). Поєднання ж функцій (представницьких і розпорядчих) на одному рівні цілком допустимо [11, с. 103]. Так, муніципальна рада, в принципі, може делегувати всі свої повноваження меру і протягом терміну своїх повноважень збиратися на засідання з єдиною метою – заслуховувати звіти мера про виконану роботу. Слід враховувати, що одна й та ж сама територія у Франції одночасно є і муніципальним утворенням, і адміністративно-територіальною одиницею, тому на горизонтальному рівні вже існує поділ муніципальних і державних функцій, хоча на комунальному рівні ми в черговий раз стикаємося з проблемою «горизонтального» об'єднання, адже саме мер комуни у Франції одночасно зі своїм статусом посадової особи місцевого самоврядування є представником держави, чиновником, який очолює, в тому числі, і силові структури державного апарату, зокрема, місцеву поліцію. Таким чином, французька правова доктрина виходить із того, що об'єднання на муніципальному рівні представницьких і виконавчих функцій цілком допустимо, бо один і той же посадовець здатний одночасно очолювати обидві гілки влади, що, як вважають автори даної моделі, дозволяє підвищити ефективність управління на місцевому рівні. Проблема порушення принципу поділу влади в даному випадку вирішується за допомогою введення спеціальних механізмів контролю за діяльністю муніципальних мерів, щодо яких, в разі необхідності, префектом відповідної території можуть бути введені так звані «заходи опіки». Ці «заходи опіки» можуть носити як особисту, так і галузеву спрямованість. У першому випадку префект усуває посадову особу і особисто здійснює її повноваження. У другому – скасовує рішення з того чи іншого галузевого питання, наприклад бюджетного, і вирішує відповідне питання по суті.

Таким чином, з одного боку, перед Україною постають ті ж самі проблеми, що й перед розвиненими європейськими державами (деконцентрація та децентралізація повноважень, підвищення фінансової спроможності місцевої влади, оптимальний поділ компетенції між державною владою та

місцевим самоврядуванням), а з іншого – проблеми, пов'язані з непідконтрольністю частини території (біля 5%) офіційній владі, необхідністю створення якихось перехідних структур на території «материкової» України, покликаних замінити собою органи квазі-влади, що діють на тимчасово окупованій території, а також питання, пов'язані із забезпеченням прав і свобод громадян, що потребують захисту внаслідок збройного конфлікту на сході країни.

Література

1. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01.07.2015. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
2. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 13. ст. 87. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19>.
3. Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей : Закон України від 16.09.2014 р. № 1680-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 45. ст. 2043. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1680-18>.
4. Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції : Закон України від 12.08.2014 р. № 1680-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 39. Ст. 2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1632-18>.
5. Евсеев А. Судебная власть в Украине: затянувшийся транзит. Х.: Юрайт, 2016. С. 67–69.
6. Пешин Н. Л. Зарубежные и российские проблемы разделения властей на муниципальном уровне // *Современные проблемы организации публичной власти* / Отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. С. 303–347.
7. Зеевальд О. Значение местного самоуправления и его основные модели в европейских странах // *Местное самоуправление: теория и практика*. М.: Фонд Ф. Науманна, 1997. С. 10.
8. Тимофеев Н. С. Коммунальное право ФРГ. М.: Изд-во МГУ, 1982. С. 31.
9. Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление. М.: Прогресс, 1984. С. 120.
10. Деттон Э. Местная администрация Франции. М.: Госюриздат, 1957. С. 17.
11. Карпенко К. В. Конституционно-правовые основы территориального устройства Франции // *Конституционно-правовые основы территориального устройства в зарубежных странах* / Под ред. К. В. Карпенко. М.: МГИМО, 2018. С. 100–103.
12. Харлоф Э. Местные органы власти в Европе. М.: Финансы и статистика, 1992. С. 166–173.
13. Коданева С. И. Британский регионализм (конституционная реформа). М.: Юристъ, 2004. С. 18.

Анотація

Курцев О. Ю. Принцип унітаризму та система організації державної влади в Україні. – Стаття.

Розкрито особливості системи організації державної влади в Україні та інших унітарних держав, поняття та ознаки юридичних гарантій конституційних прав і свобод людини. Вказується, що перед Україною постають ті ж самі проблеми, що й перед розвиненими європейськими державами (деконцентрація

та децентралізація повноважень, підвищення фінансової спроможності місцевої влади, оптимальний поділ компетенції між державною владою та місцевим самоврядуванням), а з іншого – проблеми, пов'язані з невідконтрольністю частини території (біля 5%) офіційній владі, необхідністю створення якихось перехідних структур на території «материкової» України, покликаних замінити собою органи квазі-влади, що діють на тимчасово окупованій території, а також питання, пов'язані із забезпеченням прав і свобод громадян, що потребують захисту внаслідок збройного конфлікту на сході країни.

Ключові слова: унітаризм, унітарна держава, державна влада, система організації державної влади.

Аннотация

Курцев А. Ю. Принцип унитаризма и система организации государственной власти в Украине. – Статья.

Раскрыты особенности системы организации государственной власти в Украине и других унитарных государств, понятие и признаки юридических гарантий конституционных прав и свобод человека. Указывается, что перед Украиной стоят те же проблемы, что и перед развитыми европейскими государствами (деконцентрация и децентрализация полномочий, повышение финансовой способности местных властей, оптимальное разделение компетенции между государственной властью и местным самоуправлением), а с другой – проблемы, связанные с неподконтрольностью части территории (около 5%) официальной власти, необходимостью создания каких-то переходных

структур на территории «материковой» Украины, призванных заменить собой органы квази-власти, действующих на временно оккупированной территории, а также вопросы, связанные с обеспечением прав и свобод граждан, нуждающихся в защите в результате вооруженного конфликта на востоке страны.

Ключевые слова: унитаризм, унитарное государство, государственная власть, система организации государственной власти.

Summary

Kurtsev O. Yu. The principle of unitarism and the system of the state power organization in Ukraine. – Article.

The peculiarities of the system of state power organization in Ukraine and other unitary states are researched, as well as concepts and features of constitutional rights and freedoms legal guarantees. It is pointed out that Ukraine faces the same problems as the developed European states (deconcentration and decentralization of powers, enhancing the financial capacity of local authorities, optimal division of competence between state authorities and local self-government), and on the other hand, problems related to uncontrolled part of the territory (about 5%) to the official power, the need to create some transitional structures in the territory of "mainland" Ukraine, designed to replace the quasi-authorities acting on a temporary basis in the occupied territories, as well as issues related to ensuring the rights and freedoms of citizens in need of protection as a result of armed conflict in the east.

Key words: unitarism, unitary state, state power, system of state power organization.