

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи, дискримінація, заборона дискримінації, права людини,

Резюме

Журавлева А. С. Обеспечение прав внутренне перемещенных лиц: международный опыт и Украины.

На основе международного опыта и опыта отдельных постсоциалистических стран раскрываются отдельные аспекты обеспечения прав внутренне перемещенных лиц. Раскрыты основные способы предотвращения и недопущения дискриминации внутренне перемещенных лиц и обеспечения их реинтеграции в социальную жизнь.

Ключевые слова: внутренне перемещенные лица, дискриминация, запрет дискриминации, права человека.

Summary

Zhuravlyova H. Ensuring the rights of internally displaced persons: international experience and Ukraine.

Based on international experience and experience some post-socialist countries are revealed some aspects of ensuring the rights of internally displaced persons. The basic protections prevention and non-discrimination of internally displaced persons and ensure their reintegration in social life is covered.

Key wards: internally displaced persons, discrimination, prohibition of discrimination, human rights.

УДК 342.25(477)

Б. В. КАЛИНОВСЬКИЙ

Богдан Валерійович Калиновський, кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри Національної академії внутрішніх справ

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

У сучасних наукових вітчизняних джерелах неодноразово наголошувалося на тому, що «політика місцевого і регіонального розвитку повинна базуватися на загальноновизначених і апробованих європейських стандартах, основними з яких є: повсюдність; децентралізація державного управління; деконцентрація владних повноважень; розподіл владних повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади; партнерство і кооперація зусиль органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади; концентрація і раціональне використання ресурсного забезпечення; субсидіарність щодо надання державних і громадських послуг населенню; пріоритет повноважень територіальної громади»¹.

При дослідженні міжнародно-правових стандартів організації та функціонування місцевої публічної влади варто спиратися на наукові розробки як вітчизняних вчених-правників, так і зарубіжних, проаналізувавши наукові здобутки таких вчених, як О. Батанов, Н. Камінська, В. Колісник, А. Колодій, В. Кравченко, Н. Мішина, Х. Приходько, Н. Мяловицька, М. Пухтинський, В. Федоренко та ін.

Метою наукової статті є розкриття міжнародно-правових стандартів організації та функціонування місцевої публічної влади і визначення стану їх імплементації в Україні.

Досвід провідних держав світу свідчить, що загальноновизначеним стандартом організації та функціонування місцевої публічної влади є децентралізація державного управління, яка (за європейськими канонами) полягає у цілеспрямованому процесі розширення повноважень органів місцевого самоврядування різного територіального рівня при одночасному звуженні повноважень центральних органів державної влади з метою оптимізації і підвищення ефективності управління суспільно значущими справами (питаннями місцевого значення), найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів.

А тому ми підтримуємо думку вчених про те, що саме процес децентралізації є одним із основних та пріоритетних європейських стандартів демократичного спрямування, оскільки його провідною ідеєю є не конфронтація та неузгодженість між державою (центральними органами державної влади) і органами місцевого самоврядування різного територіального рівня, а співіснування й співпраця між ними з метою якомога кращого забезпечення потреб населення і вирішення питань місцевого значення на рівні їх виникнення.

У різних країнах світу з метою ефективної організації влади використовують різні системи управління на місцях (системи місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування). На вибір тієї чи іншої з них впливають такі фактори, як неоднаковий підхід до розуміння державної влади, розмежування адміністративно-територіальних одиниць на «природні» та «штучні», економічні умови, національні особливості, історичні традиції тощо².

Фахівці права схиляються до виокремлення таких сучасних систем управління на місцях, а отже, і децентралізації влади, як англосаксонська, континентальна та іберійська. При цьому кожна країна світу обрала для себе модель організації місцевої публічної влади, і практика доводить, що неможливо провести

чітку межу між викладеними системами, оскільки у багатьох країнах, зокрема Австрії, Німеччині, Японії місцева влада побудована на основі сполучення як англосаксонської, так і романо-германської систем, а також деяких притаманних цим країнам специфічних рис, що дає змогу деяким науковцям говорити про своєрідні «змішані» («гібридні», «конгломератні») форми організації та функціонування місцевої публічної влади. Ми вважаємо, що для України на сучасному етапі її розвитку найбільш оптимальною і ефективною буде впровадження «гібридної» моделі організації та функціонування місцевої публічної влади. Саме такий підхід використано при розробці та прийнятті європейських стандартів місцевої демократії. При цьому окремі дослідники вважають принципи та норми, затверджені в Європейській хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. (далі – Хартія)³, основою окремої системи місцевого управління.

Модель місцевого самоврядування, побудована на основі зафіксованих в Хартії положень, яку деякі дослідники вважають юридично оформленою й прийнятою до виконання всіма державами Європи, має за мету проголошення та проведення у життя загальних для європейських країн стандартів у місцевому і регіональному самоврядуванні.

Україні, яка прагне до євроінтеграції, недостатньо формально ратифікувати Хартію, що мало місце 5 липня 1997 р.⁴, а необхідно рухатись шляхом реального і системного впровадження європейських стандартів організації та функціонування місцевої публічної влади в Україні. Лише за таких умов у нашій державі можна говорити про утвердження демократії та розвиток територіальних громад.

Шлях закріплення в міжнародних юридичних актах засад організації та функціонування місцевої публічної влади має свою досить складну історію. Так, відповідно до ст. 3 Статуту Ради Європи від 5 травня 1949 р. № ETS № 001, до якого Україна приєдналася 31 жовтня 1995 р., «кожний член Ради Європи обов'язково повинен визнати принципи верховенства права та здійснення прав людини і основних свобод всіма особами, які знаходяться під його юрисдикцією, а також повинен відверто та ефективно співробітничати в досягненні мети Ради, визначеної у главі I»⁵. Метою Ради Європи в главі I Статуту визначено досягнення більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням, а також сприяння їхньому економічному та соціальному прогресу. Розвиток реалізації визначеної мети функціонування Ради Європи підтверджується прийняттям понад 150 різного роду конвенцій і угод, які регулюють різні аспекти захисту прав людини, демократії, місцевого самоврядування, охорони навколишнього природного середовища та культури.

Перший документ комплексного характеру, відомий в наш час як Європейська хартія місцевого самоврядування, розроблявся більше п'ятнадцяти років і після схвалення урядами 21 держави був відкритий для підписання членами Ради Європи 15 жовтня 1985 року.

Незважаючи на позитивні оцінки Хартії вітчизняними вченими як правого акту, що став результатом гармонізації національних законодавств європейських держав, метою якої було передусім забезпечення та захист прав та свобод людини і громадянина, які підкреслюють, що цей документ є фундаментальним інструментом регулювання кола питань державного й місцевого значення, питання адаптації українського законодавства до норм Хартії є наразі актуальним, і даний процес є незавершеним.

Виконуючи перед Радою Європи свої зобов'язання, Верховною Радою України 21 травня 1997 р. було прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якому знайшло закріплення більшість положень Хартії. Зокрема, це стосується сфери компетенції, матеріально-фінансової та територіальної основи, правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування тощо.

Аналізуючи міжнародно-правові стандарти організації та функціонування місцевої публічної влади, важливо звернути увагу й на те, що Конституція України містить норму про делегування місцевим державним адміністраціям повноважень відповідними районними чи обласними радами (ч. 6 ст. 118). Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. містить у ст. 1 визначення поняття «делеговані повноваження», а саме: повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад⁶, а ч. 1 ст. 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. встановлює, що «місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами»⁷.

Виходячи із положень цих норм, органи місцевого самоврядування свої повноваження можуть делегувати органам виконавчої влади, що збігається з положенням Хартії, а органами місцевого самоврядування, які делегують повноваження місцевим державним адміністраціям, є районні та обласні ради.

Більшої уваги заслуговує ч. 2 ст. 4 Хартії, яка встановлює, що органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. З приводу впровадження даного положення в Україні є певні проблеми. Так, ч. 2 ст. 19 Конституції України визначає, що «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

У цих двох нормах яскраво простежується одна з основних відмінностей правової природи формування права в пострадянській Україні, що належить до романо-германської правової системи, та природи формування права в країнах Західної Європи. Це обумовлено тим, що країни Західної Європи мають давні традиції муніципального управління, що формувалося за прецедентним принципом, на основі базового права на власний розсуд управляти місцевими справами. Досвід України щодо управління місцевими справами не

враховував надбання європейської наукової думки і нових практик організації місцевої публічної влади на демократичних засадах.

Отже, в Україні європейський принцип «вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу» не застосовується, а застосовується загальний для органів державної влади та органів місцевого самоврядування принцип «робити тільки те, що чітко встановлено в законі». Пропонуємо привести національне законодавство у відповідність до міжнародних стандартів, які визнані країнами світу і показали свою ефективність. А саме ч. 2 ст. 19 Конституції України викласти у такій редакції: «Органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України». Ці зміни дозволять врахувати досвід сучасних практик організації та функціонування місцевої публічної влади та дадуть змогу діяти в ситуації, коли законодавче регулювання питання відсутнє або є «туманним».

У преамбулі до Маастрихтського договору – Договору про утворення Європейського Союзу від 7 лютого 1992 р., вказано: «Цей договір знаменує новий етап у процесі створення ще більш тісного союзу між народами Європи, у якому рішення приймаються на якомога ближньому для громадян рівні»⁸. Саме у такій площині треба розглядати місцеве самоврядування та його роль у вирішенні різних справ сучасної демократичної держави. Варто зауважити: принцип субсидіарності заснований на тому, що більш високий рівень управління передбачає для відповідних йому державних урядовців певні можливості щодо втручання в дії урядовців більш низького рівня владно-виконавчої діяльності лише тією мірою, якою останні не зовсім спроможні самостійно здійснювати ефективне управління справами суспільства. Субсидіарність базується на тому, що вказане втручання припускається тільки за наявності певних умов, завдяки чому вказані дії управлінців вищого рівня відповідальності можуть вважатися законними та доцільними. Застосування принципу субсидіарності в правових адміністративних системах більшості держав, що входять до європейської спільноти, свідчить про його універсальний характер, незважаючи на форму територіального устрою⁹.

Протягом останніх десятиліть на тлі процесу загальноєвропейської інтеграції практично в усіх європейських державах виявилася тенденція до суттєвого збільшення ролі місцевої публічної влади. При цьому сучасні уряди, незалежно від територіального устрою своєї країни (і федеративного, і унітарного), намагаються активно використовувати місцеві органи влади у процесі розвитку загальнодержавної системи управління. Така буденна політика була обумовлена застосуванням нового принципу інституціональної організації держави й суспільства, принципу субсидіарності. Саме цей принцип був покладений в основу побудови Європейського Союзу.

На нашу думку, впровадження даного принципу в Україні має певні труднощі, оскільки організація побудови механізму реалізації місцевої публічної влади заснована на принципах насамперед законності, чіткої регламентації діяльності та здійснення повноважень. Так, ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. встановлює, що територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. При цьому Конституція України визначає, що системою адміністративно-територіального устрою України становлять: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

Отже, Конституція України серед адміністративно-територіальних одиниць зазначає в тому числі і район у місті, але реалізація місцевого самоврядування територіальними громадами районів в містах залежить від рішення відповідних міських рад (ст. 140). У випадку, коли це стосується великих міст, кількість населення районів яких перевищує кількість населення деяких сіл, селищ, вважаємо, що дані положення порушують їхні права на вирішення справ місцевого значення, управління господарством та комунальною власністю. Беручи до уваги досвід зарубіжних країн, відстоюємо позицію, згідно з якою, якщо кількість жителів міста становить понад триста тисяч, міська рада зобов'язана утворити райони в місті, а також районні в місті ради та їх виконавчі органи. У зв'язку із чим пропонуємо внести зміни до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., виклавши ч. 2 ст. 5 цього закону у наступній редакції «У містах з кількістю жителів понад 300 тисяч міська рада своїм рішенням відповідно до цього Закону зобов'язана утворити райони і районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету».

Місцевій публічній владі задля ефективного виконання конституційно закріплених функцій обов'язково необхідна організаційна та фінансова автономія. Підтримуємо думку, що акцент має ставитись передусім на реальній спроможності вирішувати питання місцевого значення, ухвалюючи управлінські рішення та забезпечуючи їх належними засобами (фінансовими, матеріальними, кадровими тощо). Підтримуємо думку, що при імplementації європейських стандартів організації та функціонування місцевої публічної влади має бути зосереджено на компетенційному та фінансовому її забезпеченні, свободі вибору структур управління й засобів, тобто, на вільному визначенні організаційної структури¹⁰.

Розглядаючи міжнародно-правові стандарти організації та функціонування місцевої публічної влади доцільно також увагу звернути на те, що система контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, яка передбачена у Хартії, відповідає принципу пропорційності. Так, у ст. 8 зазначеного документу закріплено, що адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти.

Слід також зауважити, що 16 листопада 2009 р. у м. Утрехті прийнятий додатковий протокол до Хартії, який набув чинності в червні 2012 року. Протокол містить норму, яка вимагає від держави визнати в законо-

давстві право громадян Сторони брати участь як виборці або кандидати, у виборах членів ради або зборів органу місцевого самоврядування, на території якого вони проживають. Також він передбачає право голосу на місцевих виборах в кожній країні-учасниці протоколу для громадян всіх інших країн-учасниць протоколу¹¹. Верховна Рада України 2 вересня 2014 р. ратифікувала Додатковий протокол до Хартії про право участі у справах органу місцевого самоврядування. При цьому Україна зробила застереження, що реалізовуватиме заходи із здійснення права участі у справах органу місцевого самоврядування, передбачені п. 2 ст. 2 Додаткового протоколу, згідно із своїм конституційним порядком.

Слід відзначити, що процес створення міжнародних стандартів місцевої публічної влади має досить динамічний характер. Зокрема Радою Європи було прийнято Конвенцію про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 р., яка станом на 2016 рік не ратифікована Україною, у якій закріплено основні європейські стандарти участі іноземців у громадському житті на місцях. Стаття 3 Конвенції закріпила положення, відповідно до якого кожна Сторона зобов'язується гарантувати постійним мешканцям-іноземцям на таких самих умовах, як і своїм власним громадянам: а) право на свободу виявлення поглядів; це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і поширювати інформацію та ідеї без втручання держави і незалежно від кордонів

Пропоную, на виконання положень Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування від 16 листопада 2009 р. та Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 р.¹², внести зміни до Конституції України від 28 червня 1996 р. та Закону України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р. № 595-VIII передбачивши можливість реалізації права обирати та бути обраним до органів місцевого самоврядування за місцем постійного проживання, поряд з громадянами України, особами без громадянства та іноземцями, які на законних підставах проживають в Україні.

Додатковим аргументом запропонованих змін є положення ч. 1 ст. 140 Основного Закону України, згідно з яким місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста. У визначенні про належність територіальної громади не вказується громадянство, а говориться про жителів, якими можуть бути як громадяни України, так і особи без громадянства та іноземці. Беручи до уваги вищевикладені аргументи, пропонуємо змінити редакцію ст. 70 ч. 2: «Право голосу на місцевих виборах мають громадяни України, а також іноземці та особи без громадянства за умови проживання на території громади не менше двох років».

Щодо правового статусу населених пунктів, то Конгресом місцевих і регіональних влад Європи (далі – CLRAE) Ради Європи було прийнято Європейську Декларацію міських прав від 18 березня 1992 р. та Європейську Хартію міст 29 травня 2008 року. Європейська Декларація міських прав від 18 березня 1992 р. являє собою «комплекс умов стабільного розвитку і функціонування міських поселень в сучасних умовах» та є «... своєрідним кадастром міських прав, який повинен в обов'язковому порядку знайти своє відображення та закріплення в Хартіях (статутах) міст з урахуванням індивідуальних особливостей їх розвитку»¹³. У 1980 р. Радою Європи здійснювалася широкомасштабна Програма в рамках Європейської Кампанії за відродження міст під девізом «До кращого життя в місті» («a better life in towns», «des villes pour vivre», «Stadte zum Leben»). Робота Ради Європи в той період була спрямована на відродження міст континенту та мала на меті створення кращих соціальних і культурних можливостей у містах, поліпшення міського природного середовища проживання, комунальний розвиток і участь у ньому громадськості, реабілітацію існуючої житлової інфраструктури.

Приймаючи Європейську хартію міст II 29 травня 2008 р., Конгрес місцевої і регіональної влади Ради Європи визначив мету виділити сукупність загальних принципів і концепцій, що дадуть містам змогу відповісти на сучасні виклики урбаністичних суспільств і визначити основних учасників розвитку міст і дати городянам – громадянам Європи перспективу нової урбаністики, тобто уміння жити разом, а також нову культуру життя в місті.

Серед міжнародних нормативно-правових актів, що встановлюють міжнародно-правові стандарти, зокрема організації та розвитку міської демократії й молодіжної політики в містах, переглянута Європейська хартія участі молоді в громадському житті на місцевому і регіональному рівні, прийнята Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи (10 сесія – 21 травня 2003 р. – додаток до Рекомендації 128)¹⁴. Слід зауважити, що зазначена хартія не одержала статусу конвенції, але має важливе значення при розбудові місцевої публічної влади і визначає в частині 1, що місцеві і регіональні органи влади повинні підтримувати організовані соціально-культурні заходи, здійснювані молодіжними об'єднаннями і організаціями, молодіжними групами і суспільними центрами.

Реформа місцевої публічної влади має включати розробку дієвих форм участі громадян у розробленні та прийнятті рішень місцевими органами публічної влади. Доречно згадати в даному контексті про «добре міське врядування» «Good Urban Governance», про яке вперше було згадано на II Конференції Програми Організації Об'єднаних Націй з населених пунктів (ООН-ХАБІТАТ) у червні 1996 р. в Стамбулі. ООН-ХАБІТАТ ініціював обговорення введення поняття про добре міське врядування в управління, залучивши до нього міста, своїх партнерів та міжнародну спільноту. За результатом цього обговорення було визначено: «добре міське врядування – це сума безпосередніх взаємовідносин громадян, публічного та приватного секторів, планування та управління спільними справами міста»¹⁵.

Розкриваючи міжнародно-правові стандарти організації та функціонування місцевої публічної влади, слід наголосити, що передусім мають на увазі праві норми, які містяться в міжнародних нормативно-пра-

вових актах та імplementовані в національне законодавство з метою регулювання ефективної організації та взаємодії органів і посадових осіб місцевої публічної влади як між собою, так і іншими органами державної влади.

Враховуючи викладене, можна стверджувати, що усі перераховані вище міжнародно-правові документи містять норми, які визначають стандарти місцевої публічної влади, правового статусу адміністративно-територіальних одиниць, впливу громадян на діяльність представницьких органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади, а тому, безумовно, їхні положення мають бути враховані при здійсненні конституційної, адміністративної, муніципальної реформ. Важливою є реальна, а не декларативна, децентралізація влади та вдосконалення організації місцевої публічної влади з урахуванням національних особливостей як правової системи України, так і її форми правління.

¹ Пухтинський М. Нова парадигма місцевого і регіонального розвитку / М. Пухтинський, А. Толстоухов // Муніципальний рух: новий етап розвитку : матеріали VII Всеукраїнських муніципальних слухань «Муніципальний рух в Україні – 10 років розвитку» (м. Бердянськ, 6–8 вересня 2001 р.). – К. : Логос, 2002. – С. 271–285.

² Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підруч. / авт.-упоряд. : О. В. Батанов, Н. М. Батанова, В. М. Вакуленко та ін. ; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2010. – 368 с.

³ Європейська хартія місцевого самоврядування : м. Страсбург, 15 жовт. 1985 р. // Офіційний вісник України. – 2013. – № 39. – Ст. 1418.

⁴ Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15 липня 1997 р. № 4512/97-вр // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 38. – Ст. 249.

⁵ Статут Ради Європи : Багатостороння угода / Статут від 1 липня 2004 р. № 3576 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 26. – Ст. 1733.

⁶ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

⁷ Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190.

⁸ Treaty on European Union – Maastricht Treaty: Treaty on European Union – Maastricht Treaty 7 February 1992 // EU treaties : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf

⁹ Калашников В. М. Організаційно-правові заходи місцевого управління і самоврядування в зарубіжних країнах : моногр. / В. М. Калашников. – Дніпропетровськ : Пороги, 2009. – 387 с.

¹⁰ Європейські правові стандарти та їх імplementація в українське законодавство / за ред. академіка НАПрН України О. В. Зайчука. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2013. – 546 с.

¹¹ Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority // Council of Europe. CETS No. 207. – 2009.

¹² Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_318

¹³ European Charter on the participation of young people in municipal and regional life. – CE, 1994.

¹⁴ Переглянута Європейська хартія участі молоді в громадському житті на місцевому і регіональному рівні. Прийнята Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи (10 сесія – 21 травня 2003 р.) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://docs.google.com/document/d/14PIUZixydHDOuoqMxWpb3SEsAhiVpkQ7JMLIHH1DT3w/edit#>

¹⁵ Безверхнюк Т. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні [Текст] : моногр. / Т. М. Безверхнюк, С. Є. Саханенко, Е. Х. Топалова ; за заг. ред. Т. М. Безверхнюк. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2008. – 328 с.

Резюме

Калиновський Б. В. Міжнародно-правові стандарти організації та функціонування місцевої публічної влади.

У даній статті розкрито міжнародно-правові стандарти організації та функціонування місцевої публічної влади. Визначено законодавчий рівень визнання Україною стандартів місцевої демократії Ради Європи та Європейського Союзу. Запропоновано зміни до Конституції та законів України щодо реалізації закріплених на міжнародному рівні засад організації, функціонування й відповідальності органів та посадових осіб місцевої публічної влади.

Ключові слова: міжнародні стандарти, Рада Європи, місцева публічна влада, організація, функціонування, місцеві вибори, місцеве самоврядування.

Резюме

Калиновский Б. В. Международно-правовые стандарты организации и функционирования местной публичной власти.

В данной статье раскрыты международно-правовые стандарты организации и функционирования местной публичной власти. Определено законодательный уровень признания Украиной стандартов местной демократии Совета Европы и Европейского Союза. Предложены изменения в Конституцию и законы Украины в контексте реализации закреплённых на международном уровне основ организации, функционирования и ответственности органов и должностных лиц местной публичной власти.

Ключевые слова: международные стандарты, Совет Европы, местная публичная власть, организация, функционирование, местные выборы, местное самоуправление.

Summary

Kalynowski B. International legal standards organization and functioning of local public authorities.

In this article the international legal standards for the organization and functioning of local public authorities. Defined by the legislative recognition of the level of local democracy Ukraine Rada standards of Europe and the European Union. Proposed changes to the Constitution and laws of Ukraine in the context of internationally fixed on the foundations of the organization, functioning and responsibilities of bodies and officials of local public authorities.

Key words: international standards, the Council of Europe, local public authorities, organization, operation, local elections, local government.

УДК 342.721

А. А. ГРИНЬ

*Андрій Анатолійович Гринь, здобувач ДВНЗ
«Ужгородський національний університет»*

КОНСТИТУЦІЙНІ ГАРАНТІЇ В ХОДІ ПРОВЕДЕННЯ НЕГЛАСНИХ СЛІДЧИХ ДІЙ У КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНО-СХІДНОЇ ЄВРОПИ ТА УКРАЇНИ

Лише після 12 років, як почали з 28 червня 2001 р. в Україні діяти конституційні гарантії в ході кримінального процесу, був ухвалений у новій редакції Кримінальний процесуальний кодекс, у якому було запроваджено традиційний для більшості європейських країн інститут негласних слідчих (розшукових) дій. У країнах Центрально-Східної Європи, які межують з Україною та входять у Вишеградську четвірку, такі гарантії набули чинності раніше, і стосовно застосування негласних слідчих дій існує вже певна практика парламентського та судового контролю. Тому виникає питання, на якій підставі та на якій стадії застосування негласних слідчих застосовується парламентський і судовий контроль. Також з цієї точки зору важливою є практика Європейського суду з прав людини, на розгляді якого були скарги щодо правомірності таємного стеження з боку держави за приватними особами. Це дає змогу визначити певні допустимі межі втручання держави у приватне життя особи при здійсненні негласних дій і відмежувати їх від іншої діяльності поліції та спецслужб, пов'язаних із запобіганням та припиненням злочинної діяльності.

Метою цієї статті є визначення природи негласних слідчих дій у світлі конституційних гарантій прав людини. Відповідно до покладеної мети у першій частині буде здійснено компаративний аналіз конституційних гарантій недоторканності приватного і сімейного життя, житла і комунікацій особи в Польщі, Словаччині, Угорщині, Чехії, які входять до Вишеградської четвірки і їхня правова система є близькою до правової системи України як постсоціалістичної країни. У другій частині буде розкрито допустимі межі втручання у приватне життя особи у ході здійснення негласних слідчих дій. Наприкінці буде відмежовано негласні слідчі дії від оперативно-розшукової та контррозвідувальної діяльності у контексті конституційних гарантій недоторканності приватного життя особи.

1. Порівняльно-правовий аналіз конституційних гарантій недоторканності приватного і сімейного життя, житла і комунікацій особи. У цій частині роботи буде проведено компаративний аналіз допустимих меж втручання у приватне та сімейне життя особи при здійсненні негласних слідчих дій у Польщі, Словаччині, Угорщині, Чехії та Україні. Звертається також увага на взаємозв'язок цих юридичних конструкцій із фундаментальними принципами права.

Польща. Згідно з Конституцією Польщі 1997 р.¹ людська гідність визнається в якості основоположної конституційної цінності, яка підлягає захистові державою і визначає зміст конституційних прав і свобод. Воно визнається непорушним, що визначає обов'язки захисту органів публічної влади (ст. 30). Це є ключовим положенням Конституції, оскільки так звана «Мала Конституція» 1993 р. не містила «каталогу» прав і свобод людини і її положення про гідність людини, належну правову процедуру та верховенство права давали змогу формулювати Конституційному Трибуналу сутнісний зміст прав і свобод людини, виходячи із засад пропорційності. Саме протягом періоду 1993–1997 рр. було закладено основу для розуміння меж втручання влади у приватне життя особи, що якраз стосується визначення допустимих меж здійснення таємного стеження за особою, що й становить основу розуміння природи негласних слідчих дій, їх процесуального забезпечення.

Це також може слугувати поясненням того, що Конституція Польщі доволі стисла за змістом щодо допустимих меж обмежень приватного життя особи, які і визначають правомірні підстави здійснення негласних слідчих дій. Основним критерієм для визначення правомірності негласних слідчих дій слугує принцип пропорційності, адже втручання згідно із Конституцією забороняється у приватне життя особи (ст. 47), охорона таємниці комунікації (ст. 49), недоторканність житла (ст. 50), лише на підставі закону можна розкрити інформацію, що стосується особистості (ст. 51).