

важень за законністю актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування після позбавлення функцій загального нагляду органів прокуратури. При цьому безпосереднього контрольного механізму за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку державних органів у законодавстві не передбачено.

Децентралізація із передачею значного обсягу повноважень і ресурсів місцевому самоврядуванню диктує підвищення рівня відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування за їхню реалізацію та використання, а також налагодження системи ефективного державного контролю за законністю актів органів місцевого самоврядування. На сьогодні це найбільш гостра проблема, яка пов'язана з кризою непослідовності реалізації стратегії реформування суспільства.

Висловлюються пропозиції щодо вдосконалення процесу реалізації контрольної функції у місцевому врядуванні, його законодавчого забезпечення.

Ключові слова: врядування, місцеве врядування, місцеве самоврядування, публічне управління, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, контроль, функція контролю, державний, адміністративний, громадський контроль, децентралізація публічної влади, реформування місцевого самоврядування, об'єднання територіальних громад.

Puhtinsky M. Constitutional and legal problems of the control function implementation in the local governance of Ukraine

The article deals with the constitutional and legal problems of implementation of the control function in the local governance of Ukraine.

The study of the constitutional and legal problems of the implementation of the control function in the local governance of Ukraine is being updated in the context of the policy of decentralization of public authority, public administration reform, local self-government, the formation of a system of local governance, associated with the overall process of municipal reforms on the principles of good governance, subsidiarity, universality local self-government, state and public oversight, control over the functioning of bodies and officials of the self-government.

The issue of state, administrative, public control in the field of local governance and self-government has become the subject of many scientific achievements: legal, political science, state-management. A lot of academic monographs, encyclopedias, dissertations are devoted to control.

The paper gives an author's understanding of the categories of governance and local governance. Local governance is a deliberate activity of local self-government bodies, local authorities, civil society organizations, business associations of public administration at the territorial level of public authorities.

The article deals with the correlation of legal thinking in state and administrative control. Administrative control is part of state control. Administrative – includes control over the implementation of delegated powers of executive power by local self-government bodies; control over their executive and administrative activities; control over the legality of acts of organs and officials of local self-government.

It is accentuated that to this time there is no integral mechanism of administrative control in its statutory and procedural sense. The situation is exacerbated by the loss of relevant control powers over the legality of acts of organs and officials of local self-government after the deprivation of the functions of the general supervision of the prosecutor's offices. In this case, the direct control mechanism for the activities of local self-government bodies by the state bodies is not provided for in the legislation.

In terms of forming such a mechanism, its elements are investigated. The elements of the mechanism of administrative control include: legislative, institutional, organizational.

Decentralization with the transfer of a significant amount of authority and resources to local self-government dictates the increase of the level of responsibility of bodies and officials of local self-government for their implementation and use, as well as establishing a system of effective state control over the legality of acts of local self-government. To date, this is the most acute problem that is associated with the crisis of inconsistency in the implementation of the strategy of reforming society.

Expressed proposals to improve the process of implementing control functions in local government and its legislative support.

Key words: governance, local governance, local government, public administration, local executive bodies, local self-government bodies, control, control function, state, administrative, public control, decentralization of public authority, reform of local self-government, association of territorial communities.

УДК 342.729

*Анна Петрівна Святненко,
аспірантка кафедри конституційного права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЩОДО ПРОВЕДЕННЯ МИРНИХ ЗІБРАНЬ

Постановка проблеми. Нині дієвим механізмом у всьому світі привернути увагу суспільства до наболілих проблем є мирні зібрання. Досвід України 2014 р., коли мирне зібрання переросло в кровопролиття, стало трагедією світового масштабу, такої практики проведення зборів, безумовно, потрібно уникати й намагатися вирішувати проблеми лише мирним шляхом.

Право на мирні зібрання відображено у ст. 20 Загальної декларації прав людини [1], у ст. 21 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права [2], у ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [3]. У нашій державі це право закріплено на рівні Конституції України, зокрема, ст. 39 вказує, що громадяни мають право збиратися мирно, без зброї й проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування [4]. Досі не прийнято спеціального закону, який би регулював механізм втілення вказаного конституційного права на мирні збори. Про його необхідність наголошував Конституційний Суд України (далі – КСУ) та Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ).

Національні суди вже використовують практику ЄСПЛ, яка в цих справах досить чітка та послідовна. Тим паче, що Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [5] та проведена в листопаді 2017 р. судова реформа прямо зобов'язують суди використовувати практику ЄСПЛ як джерело національного права. У межах дослідження зосередимо увагу саме на компетенції ЄСПЛ щодо мирних зібрань.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми свободи мирних зібрань досліджували досить ґрунтовно зарубіжні та вітчизняні вчені. Заслужують на увагу праці В. Букача, О. Щербанюка, Н. Толкачової, М. Логвиненка, І. Полянської, І. Колосова, Л. Царука, О. Крушилїної та ін. Проте окремі питання, які стосуються компетенції органів Європейського Союзу (далі – ЄС) з питань регулювання питань на мирні зібрання, розглянуті недостатньо.

Метою статті є дослідження міжнародних договорів, а зокрема Хартії з прав людини, та судової практики ЄСПЛ, що є основним джерелом формування правової доктрини шляхом розроблення стандартів з регулювання питань, які визначають і з'ясовують зміст права на свободу мирних зібрань та мають обов'язковий характер.

Основні результати дослідження. О. Щербанюк досить чітко зазначає: «Серед форм безпосереднього здійснення суверенної влади народом особливе місце займає така форма, як участь у мітингах, походах, демонстраціях, тобто в мирних зібраннях» [6, с. 104].

Право на свободу мирних зібрань, чи право на мирні зібрання, чи свобода мирних зібрань – це ті формулювання, які застосовуються у юридичній літературі та правовій доктрині основоположного права громадян, яке належить до прав першого покоління.

Практика засвідчує, що нині ЄС є найуспішнішим об'єднанням. Незважаючи на те, що в основі процесів європейської інтеграції лежать політична й економічна сфера, важлива роль приділяється також захисту прав і свобод людини та формуванню й забезпеченню єдиних і високих стандартів їх дотримання для всіх держав – членів ЄС.

Н. Толкачова наголошує: «У правовій системі Європейського Союзу права людини сприймаються як нерозривно пов'язані з іншими стержневими для суспільства постулатами – верховенства права і плюралістичної демократії. Орієнтація на права людини закріплена як імператив усіх гілок влади» [7, с. 347].

Компетенція – загальноправова категорія, що позначає сукупність предметів ведення (предметна компетенція) і повноважень (прав та обов'язків) посадової особи, органу або організації в цілому.

Зазначимо, що компетенція ЄС обмежується лише тими питаннями, що набули закріплення на рівні відповідних договорів.

Донедавна в межах ЄС не було укладено договорів, які надавали б можливість закріплювати право на свободу мирних зібрань і визначати процедури його реалізації. І це було проблемою, яка довгий час не знаходила однозначного вирішення. Так, деякі європейські автори схилялися до думки, що реалізація та врегулювання окремих аспектів права на свободу мирних зібрань з боку ЄС може відбуватися лише в межах спільних програм щодо протидії та запобігання злочинам і правопорушенням, що випливають з частини VI Конституції ЄС.

Пропонувалося надати органам ЄС повноваження щодо створення баз даних з інформацією про осіб, які раніше порушували порядок під час проведення мирних зібрань. Це, безумовно, буде корисним тоді, коли буде відкрито доступ для користування відповідними посадовими особами

будь-якої країни – члена ЄС. Та наразі це питання ще залишається на рівні нереалізованих позицій.

На противагу зазначеному вище, Генеральна адвокатура при Суді ЄС і деякі вчені наголошували на тому, що право ЄС уже містить як елемент право на свободу мирних зібрань. Суд ЄС одностайно цю позицію протягом декількох років не підтримував. Він використовував Конвенцію як критерій для перевірки правомірності відповідних рішень [3].

Однак із прийняттям Лісабонського договору 13 грудня 2007 р. та набуттям його чинності у грудні 2009 р. хартії з прав людини були урівняні в юридичній силі: Хартія Європейського Союзу про основні права [8] з установчими договорами ЄС, що дійсно дало змогу погодитися з тими авторами, які вважають, що зазначене право вже має своє закріплення на рівні права ЄС.

Хартія ЄС набула юридичної сили як одного з установчих договорів ЄС після набрання чинності 1 грудня 2009 р. Лісабонського договору. У науці міжнародного права існує ієрархія розподілу джерел права на первинні та вторинні за ступенем їхньої фундаментальності [9, с. 120]. Тому юристи-міжнародники й науковці одностайно відносять Хартію до першочергових джерел ЄСПЛ – органу ЄС, який послідовно забезпечує втілення принципу пріоритету права ЄС щодо національних правопорядків держав-членів цього формування та країн, які визнали міжнародне законодавство джерелом національного законодавства, наприклад, Україна.

Важливо, що першочергового значення набула саме Хартія ЄС, а не Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція), попри те, що остання визнана ЄС одним із загальних принципів його правової системи, які (принципи) теж є джерелами права ЄС. Адже відповідно до п. 3 ст. 6 Договору про ЄС (один із установчих актів ЄС, змінений Лісабонським договором) основоположні права, в тому вигляді, в якому вони закріплені в Конвенції і впливають зі спільних для держав – членів ЄС конституційних традицій, визнаються загальними принципами права ЄС (що ставить їх в ієрархії джерел права ЄС на друге місце після його установчих договорів) [9, с. 112].

Таким чином, саме Хартія ЄС є основним джерелом стандартів захисту прав людини для всіх органів ЄС. Зазначимо: лише протягом 2010 р. Суд ЄС посилався на норми, закріплені в Хартії, понад 30 разів. Визначальним було те, що вже в листопаді 2010 р. у своєму рішенні анулював положення низки регламентів ЄС (однієї з форм вторинних джерел права ЄС) через їхню суперечність Хартії ЄС [10].

Особливості Хартії полягають ось у чому. Переважна більшість прав, які закріплені в Хартії, – це права людини. Документ також закріплює загальні та фундаментальні цінності, відповідно до яких побудована структура документа: людська гідність, свобода, рівність і солідарність [10, с. 21]. У цьому, як зазначається в сучасній літературі, вона якісно переосмислює положення Конвенції, висуваючи на перше місце захист гідності людини як основи загальнолюдських основних прав, свобод та цінностей [10, с. 21].

Та на відміну від згаданих міжнародних договорів, у ст. 12 Хартії право на свободу мирних зібрань розглядається разом із правом на свободу асоціацій як «свобода зібрань і асоціацій» [8]. Нормативний зміст права на свободу мирних зібрань вичерпується коротким формулюванням: «Кожна людина має право на свободу мирних зібрань» [8]. Інші положення ст. 12 присвячені винятково праву на свободу асоціацій. Тому в ЄСПЛ, безумовно, є необхідність у виробленні стандартів мирних зібрань для застосування у країнах – учасниках ЄС.

Наголосимо, що документи Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) є для урядів країн-учасниць розгорнутими рекомендаціями щодо реалізації та забезпечення свободи мирних зібрань, тоді як постанови ЄСПЛ мають обов'язковий характер, недотримання стандартів, які закріплені в постановах, спричиняють порушення прав людини з боку держави.

Нині ЄСПЛ створив велику практику, що розкриває зміст свободи зібрань і визначну кількість найважливіших умов повноцінної реалізації цієї волі. Назвемо декілька основних.

Розуміння свободи зібрань виключно як негативного права, тобто обов'язки держави утримуватися від втручання, не відповідало б цілям ст. 11 та Конвенції загалом. У кожній державі є позитивний обов'язок забезпечити всі умови для здійснення свободи мирних зібрань, такий стан-

дарт розроблений при розгляді справи *«Інформаційний союз “Lentia” та інші проти Австрії»* (24 листопада 1993 р., § 38, Серія А, № 276) [11, с. 6].

Наступний вкрай важливий стандарт, який розробив ЄСПЛ, – це забезпечення безпеки її учасників й організаторів, це гарантія реалізації свободи зібрань. Цей стандарт був вперше встановлений у рішенні у справі *«“Лікарі за життя” проти Австрії»* (21 червня 1988 р., Серія А, № 139) [11, с. 7].

Держава повинна гарантувати свободу зібрань, навіть якщо заявлена мета зборів може не подобатися значній частині суспільства. Цей стандарт був вироблений у справі *«Станков та Об'єднана македонська організація “Ілinden” проти Болгарії»* (скарги № 29221/95 і № 29225/95, § 90, ECHR 2001 IX) [11, с. 8].

На нашу думку, одним із принципових стандартів, який розроблений ЄСПЛ, це той, що учасники мирних зборів не повинні боятися переслідувань з боку держави за свою участь у них. Цей принцип був сформульований у справі *«Езелін проти Франції»* й отримав закріплення у постановах у справах *«Бачковський та інші проти Польщі»* й *«Алексєєв проти Росії»* [11, с. 8].

Ще один важливий стандарт, який розробив ЄСПЛ, полягає у тому, що будь-які обмеження свободи зібрань повинні бути відповідними цілям, заради яких вони застосовуються. Так, якщо є ризик масових заворушень у результаті мирних зборів, один тільки факт наявності ризику не може служити достатньою підставою для заборони проведення демонстрації, збору, мітингу тощо. Цей стандарт вказаний у рішенні у справі *«Баранкевич проти Росії»* [11, с. 18].

У людей є право на проведення спонтанної демонстрації або іншого публічного заходу, коли завчасне попередження влади у встановлені законом терміни позбавило б цей захід сенсу. Такий незвичний, але цілком обґрунтований стандарт був озвучений у рішенні у справі *«Букту та інші проти Угорщини»* [11, с. 25].

Це лише декілька базових стандартів з питання мирних зібрань. ЄСПЛ продовжує напрацьовувати позитивну практику справедливих рішень і винесення постанов із новими стандартами, які забезпечують свободу мирних зібрань.

Висновки. Таким чином, права на свободу мирних зібрань у міжнародному праві постійно вдосконалюються з метою зміцнення статусу демократичної та правової системи європейського суспільства.

Спочатку це право було закріплено в сукупності з правом на свободу об'єднань (асоціацій), що й відображено у положеннях міжнародно-правових актів (Загальна декларація прав людини, Конвенція). Надалі вказані права розглядаються роздільно і в подальшому фіксуються в положеннях міжнародних договорів. Нині ці права закріплені в таких міжнародних актах, як Хартія основних прав ЄС від 2007 р., Конвенція Співдружності Незалежних Держав про права та основні свободи людини від 26 травня 1995 р.

Компетенцією ЄСПЛ у сфері мирних зібрань є повноваження з розробки стандартів, на основі Хартії з прав людини 2007 р., які обов'язкові для виконання всіма країнами – членами ЄС та країнами, які визнали європейське право частиною національного законодавства. Україна на шляху удосконалення свого законодавства повинна використовувати всі напрацювання ЄСПЛ як взірці правової думки.

Використані джерела

1. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3103.
2. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р. // Збірник нормативних актів з питань правозахисної діяльності / упоряд. С. Ф. Гончаренко. – К. : Юрінком Інтер, 1995. – С. 38–44.
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004/card6#Public.
4. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 260.
6. Щербанюк О. В. Мирні зібрання як форма безпосереднього здійснення народом своєї суверенної влади / О. В. Щербанюк // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 3-1. – С. 104–108.
7. Толкачова Н. Б. Система захисту прав людини в Європейському Союзі / Н. Б. Толкачова // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 4. – С. 346–350.

8. Хартія Європейського Союзу про основні права [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_524.

9. Полянская И. С. Конституционно-правовое регулирование права граждан Российской Федерации на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования : дис. ... канд. юрид. наук / И. С. Полянская. – М., 2005. – 185 с.

10. Логвиненко М. І. Правове регулювання діяльності міліції по забезпеченню політичного права громадян на свободу зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М. І. Логвиненко. – Х., 2004. – 21 с.

11. Дикман С. С. Свобода мирных собраний в практике Европейского Суда и Комиссии по правам человека: сб. решений и постановлений / С. С. Дикман, К. И. Терехов ; под общ. ред. С. С. Дикмана. – М. : Новая юстиция, 2011. – 360 с.

Святненко А. П. Практика Європейського Союзу щодо проведення мирних зібрань

У статті на підставі аналізу міжнародних актів та судової практики Європейського суду з прав людини здійснюється наукове тлумачення суті та змісту права на свободу мирних зібрань у країнах – членах Європейського Союзу. Визначається обсяг компетенції органів ЄС щодо порядку реалізації права на свободу мирних зібрань.

Ключові слова: права людини, мирні зібрання, Рада Європи, Європейський Союз, Організація з безпеки і співробітництва в Європі, Європейський суд з прав людини, Хартія Європейського Союзу.

Sviatnenko A. The European Union's practice for the peaceful assembly

Based on the analysis of international acts and European Court of Human Rights, the article provides a scientific interpreting the essence and content of the right to freedom of peaceful assembly in the EU member states. It determines the volume of the EU institutions' competence for the procedure of exercising the right to freedom of peaceful assembly.

The article is devoted to the analysis of the European practice of the use of acts on peaceful gatherings and the development of proposals for the acquisition of positive foreign experience on the subject.

This article describes the essence of the right to peaceful assembly, investigates the legislative cases of limiting this right, analyzes the European practice of the use of acts of peaceful assembly. The author describes that freedom of assembly often overlap with freedom of expression and freedom of opinion, and often the violation of one of the freedoms automatically entails restrictions on the other. The basic standards of freedom of assembly investigated are not exhaustive: in new rulings, the European Court of Justice continues to expand and clarify the content of the Convention in accordance with the development of society and the transformation of the benchmarks of the European public order.

The author states that the competence of the European Union is limited to issues that have been secured at the level of the relevant treaties.

The sources of EU law have been analyzed for the conclusion of agreements that would provide the opportunity to consolidate the right to freedom of peaceful assembly and determine the procedures for its implementation. The views of European authors that implemented certain aspects of the right to freedom of peaceful assembly on the part of the EU within the framework of joint programs to counter and prevent crimes and offenses arising from Part VI of the EU Constitution are noted.

Key words: human rights, peaceful assembly, Council of Europe, European Union, Organization for Security and Cooperation in Europe, European Court of Human Rights, Charter of the European Union.

УДК 347.6

*Інна Феліксівна Севрюкова,
старший науковий співробітник
відділу проблем цивільного,
трудового та підприємницького права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України,
кандидат юридичних наук, доцент*

ПРОБЛЕМИ ЗАХИСТУ МАЙНОВИХ ПРАВ ДИТИНИ ПРИ ПОДІЛІ СПІЛЬНОЇ СУМІСНОЇ ВЛАСНОСТІ ПОДРУЖЖЯ

Постановка проблеми. Права дитини завжди повинні мати достатній та своєчасний рівень захисту у будь-якому суспільстві. Останнім часом в Україні цьому питанню приділяється особлива увага, вносяться відповідні зміни до нормативних актів. Зокрема, з метою забезпечення належного виконання рішень судів щодо стягнення аліментів нещодавно був прийнятий Закон України від 7 грудня 2017 р. № 2234-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо