

# Administrative and legal principles of realization of human rights protection functions by bodies of local self-government in Ukraine

## Адміністративно-правові засади реалізації правозахисної функції органами місцевого самоврядування в Україні

Oleksandr Stasyuk

### Key words:

*human rights function, administrative and legal support, local self-government, authorization, rights and freedoms of a person and a citizen.*

### Ключові слова:

*правозахисна функція, адміністративно-правове забезпечення, органи місцевого самоврядування, повноваження, права та свободи людини і громадянина.*

**Постановка проблеми.** Визначальною ознакою розвитку сучасного адміністративного законодавства є його спрямованість на захист прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина у відносинах із органами публічної влади. Серед останніх особливе значення у напрямку реалізації правозахисної функції Української держави належить органам місцевого самоврядування, адже саме вони є найближчими до населення та наділені повноваженнями щодо захисту прав, свобод і законних інтересів осіб на місцевому рівні.

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз сучасного стану адміністративно-правового забезпечення реалізації правозахисної функції органами місцевого самоврядування в Україні, визначення правових проблем щодо захисту прав, свобод і законних інтересів осіб на місцевому рівні та формулювання шляхів їх вирішення.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Вагомий внесок у розробку питань правозахисної функції держави зробили М.Р. Аракелян, М.О. Беспалова, В.І. Вишковська, В.М. Горшеньов, С.О. Халюк, Д.М. Чечот, М.С. Шакарян та ін. Правові аспекти діяльності органів місцевого самоврядування аналізувалися у працях таких відомих учених, як М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, В.В. Кравченко та ін. Однак проблематика адміністративно-правового забезпечення реалізації правозахисної функції органами місцевого самоврядування в Україні досі не знайшла свого належного наукового висвітлення.

**Виклад основного матеріалу.** Місцеве самоврядування, як форма народовладдя, отримало закріплення в ст. 5 Конституції України, згідно з якою народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади й органи місцевого самоврядування<sup>1</sup>. З цього конституційного положення випливає, що місцеве самоврядування займає окреме місце в політичній системі (в механізмі управління суспільством та державою), і його слід розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади. Таке положення місцевого самоврядування в політичній системі дозволяє його характеризувати як самостійну (поряд із державною владою) форму публічної влади – публічну владу територіальної громади<sup>2</sup>.

У ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади (жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста) самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також

<sup>1</sup> Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

<sup>2</sup> Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М.: Зерцало, 1998. С. 169.

через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст<sup>3</sup>. Згідно зі ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні й обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення<sup>4</sup>. Відповідно до ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, метою цих органів є право і спроможність у межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення<sup>5</sup>.

У юридичній літературі під місцевим самоврядуванням розуміється специфічна форма публічної влади, яка самостійно реалізується суб'єктами місцевого самоврядування шляхом вирішення в рамках законодавства питань місцевого значення і не входить у систему державної влади<sup>6</sup>. На думку В.В. Мамонової, система місцевого самоврядування – це впорядкована сукупність організаційних форм, інститутів місцевої демократії, зв'язків між ними та процесів, через які здійснюються функції місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення, а також людський, правовий, матеріальний та фінансовий потенціал, необхідний для їх реалізації; за своєю природою є децентралізованим компонентом системи публічного управління й організаційно-політичною структурою із забезпечення життєдіяльності населення відповідно до державних стандартів<sup>7</sup>. Таким чином, місцеве самоврядування є специфічною формою публічної влади, яке має забезпечувати самостійне вирішення територіальною громадою найбільш важливих питань місцевого значення.

Ефективне місцеве самоврядування має бути спрямоване на задоволення потреб населення, серед яких однією з основних є потреба у захисті прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина. Характерною особливістю органів місцевого самоврядування як суб'єкта реалізації правозахисної функції Української держави є те, що вони виконують покладені на них обов'язки не на загальнодержавному, а на місцевому рівні. Повноваження органів місцевого самоврядування щодо реалізації правозахисної функції Української держави встановлено у ст. 38 та 38<sup>1</sup> Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Варто зазначити, що ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» має назву «Повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян». Однак її аналіз дозволяє виділити повноваження органів місцевого самоврядування, спрямовані на захист прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина (наприклад, звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування; забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності). У свою чергу, у ст. 38<sup>1</sup> Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» йдеться про повноваження органів місцевого самоврядування у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги (наприклад, розгляд письмових звернень про надання безоплатної первинної правової допомоги та надання такої допомоги з питань, що належать до їх компетенції, відповідно до закону).

Аналізуючи повноваження органів місцевого самоврядування щодо реалізації правозахисної функції держави, слід звернути увагу на те, що у ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено як власні (самоврядні), так і делеговані повноваження. Термін «власні повноваження» введений Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» для окреслення власної компетенції місцевого самоврядування, у межах якої органи місцевого самоврядування наділені повною свободою для здійснення власних ініціатив із будь-якого питання, яке не виключене з його компетенції і не віднесене до компетенції іншого органу публічної влади. У свою чергу, ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає делеговані повноваження як повноваження органів виконавчої влади, надані

<sup>3</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

<sup>4</sup> Там само.

<sup>5</sup> Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036).

<sup>6</sup> Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: підручник / за заг. ред. О.М. Бандурки. Харків: Золота миля, 2011. С. 178–180.

<sup>7</sup> Мамонова В.В. Система місцевого самоврядування. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 5. С. 342.

органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад<sup>8</sup>.

У цьому контексті потребує законодавчого вирішення проблема тотожності повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади щодо захисту прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина, адже, згідно зі ст. 25 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», місцеві державні адміністрації наділені аналогічними повноваженнями у напрямку реалізації правозахисної функції держави<sup>9</sup>. Дублювання повноважень органів місцевої влади призводить до певних протиріч у сфері реалізації правозахисної функції держави на місцевому рівні. Необхідно також зазначити, що, отримуючи делеговані повноваження, органи місцевого самоврядування є підконтрольними в частині їх здійснення органам, що їх надали. Органи державної влади через інститут делегованих повноважень мають значний контроль над органами місцевого самоврядування. Це не сприяє ефективності реалізації правозахисної функції в Україні.

Незважаючи на те, що сьогодні в Україні триває адміністративна реформа з децентралізації влади, слід визнати дещо декларативний характер впровадження принципу субсидіарності як законодавчо, так і на практиці, оскільки правозахисна система в Україні залишається занадто централізованою. Європейська хартія місцевого самоврядування закріплює в європейському законодавстві принцип субсидіарності як такий, що визначає розподіл повноважень різних рівнів публічної влади у державі<sup>10</sup>. Згідно з духом принципу субсидіарності, втручання держави припустиме лише в тому разі, коли без її допомоги неможливо досягти поставлених цілей<sup>11</sup>.

Принцип субсидіарності передбачає, що рішення приймається якомога ближче до громадянина. Усе, що можна вирішити на місцях, не повинно передаватися на вищий рівень влади<sup>12</sup>. Відповідальність місцевого самоврядування має визначатися з урахуванням економічних, фінансових та інших можливостей. Особливе значення для реалізації цього принципу має ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, без застережень ратифікована Україною, згідно з якою муніципальні функції, зазвичай, здійснюються тією владою, яка має найтісніший контакт із громадянином. Наділяючи певною функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності й економії. Ця ж стаття містить ще один дуже важливий принцип, який пояснює підходи до децентралізації влади, а саме: під час делегування повноважень будь-яким центральним чи регіональним органами влади органи місцевого самоврядування повинні, наскільки це можливо, володіти свободою адаптувати ці повноваження до місцевих умов<sup>13</sup>. Слід зауважити, що в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» цей принцип відсутній.

Виходячи з природи та сутності місцевого самоврядування, громади мають право і реальну здатність самостійно вирішувати всі питання місцевого життя. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає досить широке коло делегованих повноважень органів місцевого самоврядування щодо захисту прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина. На нашу думку, повноваження органів місцевого самоврядування у напрямку реалізації правозахисної функції держави повинні складатися з власних повноважень, адже, якщо переважатимуть делеговані повноваження, це призведе до неефективності її здійснення. Саме тому в рамках проведення державних реформ із децентралізації влади необхідно врахувати, що основним суб'єктом забезпечення реалізації правозахисної функції держави на місцевому рівні мають бути саме органи місцевого самоврядування.

У Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні зазначається, що система місцевого самоврядування сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціо-

<sup>8</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

<sup>9</sup> Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квітня 1999 р. № 586-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20–21. Ст. 190.

<sup>10</sup> Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування: матеріали міжнар. конф., м. Київ, 11–12 червня 2002 р. / упоряд.: В. Кравченко, М. Пухтинський. К.: Логос, 2002. С. 246–254

<sup>11</sup> Бровинська Н. Демократизація та регіональні аспекти трансформації в Україні. Розвиток демократії в Україні: Матеріали міжнар. наук. конф. (Київ, 29 вересня – 1 жовтня 2000 р.). К.: Центр Освітніх Ініціатив, 2001. С. 212.

<sup>12</sup> Оніщик Ю.В. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти надання адміністративних послуг. Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму. 2018. № 1. С. 63.

<sup>13</sup> Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036).

нування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях<sup>14</sup>. З огляду на це слід констатувати, що адміністративно-правове забезпечення реалізації правозахисної функції органами місцевого самоврядування в Україні потребує удосконалення.

**Висновки.** Ступінь реалізації правозахисної функції органами місцевого самоврядування є показником рівня розвитку системи муніципальних органів. Важливою і необхідною умовою розвитку органів місцевого самоврядування є вдосконалення адміністративно-правового забезпечення їх правозахисної діяльності. Наразі відсутність належного законодавства стримує побудову в Україні ефективної правозахисної моделі місцевого самоврядування. Для встановлення в перспективі на місцевому рівні потужного і впливового представницького самоврядування у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина потрібно не лише внести відповідні зміни до чинного законодавства, а й розробити концепцію реформування правозахисної системи на місцевому рівні. Мета правозахисної діяльності органів місцевого самоврядування – це прагнення до стану реальної захищеності населення муніципального утворення. Для досягнення цієї мети необхідно створити повноцінний правозахисний простір у рамках органів місцевого самоврядування з урахуванням загальноновизнаних принципів і стандартів.

### Анотація

Стаття присвячена дослідженню адміністративно-правового забезпечення реалізації правозахисної функції органами місцевого самоврядування в Україні. Розкрито особливості реалізації правозахисної функції органами місцевого самоврядування. Визначено правові проблеми захисту прав, свобод і законних інтересів осіб на місцевому рівні. Запропоновано шляхи удосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації правозахисної функції органами місцевого самоврядування в Україні.

### Summary

The article is devoted to the study of the administrative and legal framework for the implementation of human rights protection by local self-government bodies in Ukraine. The peculiarities of realization of human rights protection functions by local self-government bodies are revealed. The legal problems concerning the protection of the rights, freedoms and legitimate interests of persons at the local level are determined. The ways of improving the administrative and legal framework for the implementation of human rights protection by local self-government bodies in Ukraine are proposed.

### Використана література:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М.: Зерцало, 1998. 421 с.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
5. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: підручник / за заг. ред. О.М. Бандурки. Харків: Золота миля, 2011. 584 с.

<sup>14</sup> Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: постановою Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

6. Мамонова В.В. Система місцевого самоврядування. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 5. С. 342–344.
7. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квітня 1999 р. № 586-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20–21. Ст. 190.
8. Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування: матеріали міжнар. конф., м. Київ, 11–12 червня 2002 р. / упоряд.: В. Кравченко, М. Пухтинський. К.: Логос, 2002. 263 с.
9. Бровинська Н. Демократизація та регіональні аспекти трансформації в Україні. Розвиток демократії в Україні: Матеріали міжнар. наук. конф. (Київ, 29 вересня – 1 жовтня 2000 р.). К.: Центр Освітніх Ініціатив, 2001. С. 725–756.
10. Оніщик Ю.В. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти надання адміністративних послуг. Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму. 2018. № 1. С. 62–64.
11. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: постанова Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

---

**Oleksandr Stasyuk,**  
*Candidate of Legal Sciences,  
Applicant of the State Research Institute  
of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine*