

МІЖНАРОДНА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПРАВ ТА СВОБОД ОСОБИСТОСТІ

Голяк Л.В., к.ю.н., професор

Львівський інститут Міжнародної академії управління персоналом

Розглядається роль міжнародних організацій та міжнародних договірних актів щодо стійкого розвитку міст та інших населених пунктів у становленні і просуванні муніципальних прав людини, а також у визнанні муніципальних утворень ключовими учасниками щодо розвитку локальної демократії та забезпечення поваги до прав людини на місцевому рівні.

Ключові слова: міжнародна організація, хартія, стійкий розвиток, локальна демократія, органи місцевого самоврядування, муніципальні утворення, муніципальні права людини.

Голяк Л.В. МЕЖДУНАРОДНАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВ И СВОБОД ЛИЧНОСТИ / Львовский институт Международной академии управления персоналом, Украина
Рассматривается роль международных организаций и международных договорных актов относительно устойчивого развития городов и других населенных пунктов в становлении и продвижении муниципальных прав человека, а также в признании муниципальных образований ключевыми участниками относительно развития локальной демократии и обеспечения уважения к правам человека на местном уровне.

Ключевые слова: международная организация, хартия, устойчивое развитие, локальная демократия, органы местного самоуправления, муниципальные образования, муниципальные права человека.

Golyak L.V. INTERNATIONAL REGULATION OF MUNICIPAL RIGHTS AND INDIVIDUAL FREEDOMS / Lvov is an institute of the International academy of management a personnel, Ukraine

In this article is probed the role of international organizations and international contractual acts in relation to steady development of cities and other settlements in becoming and advancement of municipal human rights, and also in confession of municipal educations by key participants in relation to providing of respect to the human rights at local level. Is probed the networks, which are interested in working for a culture of human rights in their cities and in sharing experiences in order to improve their policies to fight racism, discrimination and xenophobia. The basis for the activities of this network of municipalities is provided by the "European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City". The "European Conference Cities for Human Rights" is a network of municipalities created in Barcelona in October 1998, on the occasion of the 50th anniversary of the "Universal Declaration of Human Rights". The 41 European cities involved in establishing this network signed a "Barcelona Agreement", which then was a self-commitment to human rights with far-reaching consequences. In this document, the cities manifested their firm commitment to work for a culture of human rights in their cities, to promote this common task by sharing experiences and co-operating, and to make use of the influence of the city network in order to contribute, also at an international level, to the creation of a more just and thus more peaceful world. The European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City gathers the fundamental rights of city dwellers and the basic principles that must govern city life in order that the human rights of all those who live there be respected and encouraged. Is probed the Global Charter-Agenda on Human Rights in the City. This project will help drawing up a text with a worldwide scope and a multicultural perspective, whereby cities from all over the world shall commit themselves to develop inclusive public policies for the safeguarding of Human Rights applicable on a local level. In this sense, the Charter-Agenda will contain those fundamental Human Rights that every city should recognise, protect and ensure, along with a list of municipal commitments that will determine the type of local action that can be implemented in order to materialize every specific Human Right. By means of this project, it is intended to draw up a text with a worldwide scope and a multicultural perspective, whereby cities from all over the world shall commit themselves to develop inclusive public policies for the safeguarding of Human Rights applicable from the local level. In this sense, the Charter-Agenda will contain those fundamentals Human Rights that every city should recognise, protect and ensure, along with a list of municipal commitments that will determine the type of local action that can be implemented in order to materialize every specific Human Right. The general aims of the Global Charter-Agenda of Human Rights in the City consist of achieving, in as many cities as possible, the materialisation of a basic range of Human Rights applicable from the local sphere. The Charter-Agenda lists nine specific rights to which all city inhabitants are entitled and gives a "suggested action plan" for the implementation of each of these rights. The rights and suggested actions may have considerable global governance implications, because they attribute to local authorities responsibilities that are reserved for states under international law. The Charter-Agenda also encroaches on the sovereignty of national governments by mandating actions that local governing bodies must take in order to ensure that the rights of their inhabitants are fulfilled.

Key words: human right, municipal human right, organizing international human rights conferences, European Charter, Global Charter-Agenda, Human Rights in the City.

У сучасний період однією з тенденцій розвитку теорії прав людини є виділення в якості самостійної підсистеми муніципальних прав людини. Це обумовлено зростанням демократизації суспільства і процесами реформування місцевого самоврядування у контексті визнання людини, її прав і свобод найвищими цінностями, про що неодноразово наголошувалося і в різних міжнародних нормативно-

правових актах. Так, ст.3 Європейської Хартії місцевого самоврядування встановлює, що забезпечення інтересів місцевого населення є одним із завдань місцевого самоврядування, що передбачає не лише необхідність дотримання основних прав і свобод людини і громадянина при здійсненні місцевого самоврядування, а і здійснення муніципальними органами і установами деяких позитивних дій зі створення умов для найбільш повної реалізації прав і свобод громадян на території муніципального утворення, попереджуючи і прискіпаючи порушення прав і свобод людини і громадянина, а також поновлення порушених прав [2, 1-3].

Слід вказати, що у сучасній науковій юридичній літературі питанням розвитку муніципального права та формуванню інститутів локальної демократії присвячено низку наукових праць як вітчизняних, так і зарубіжних науковців. Серед них слід відзначити праці докторів юридичних наук Н.С. Бондаря, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова та деяких інших. Однак, вони, переважно, присвячені становленню та розвитку феномену муніципальних прав людини як окремої і специфічної групи прав та визначенню правового становища людини у системі місцевого самоврядування, не висвітлюючи належним чином роль міжнародних інструментів та інститутів у визнанні та забезпеченні реалізації і захисту муніципальних прав людини. Недостатня вивченість та актуальність даної проблеми для розвитку державно-правової науки визначають необхідність додаткових досліджень у згаданій сфері.

Мета роботи полягає у з'ясуванні ролі міжнародних інституцій і договірних актів у механізмі просування, забезпечення і захисту муніципальних прав людини.

Віхою на шляху визнання органів місцевого самоврядування як основи демократичної якості держав стали 90-ті роки минулого століття. У той же час на міжнародній арені відбуваються різного роду заходи і проводяться дискусії з приводу визнання права колективів муніципальних утворень, особливо міст, як високо урбанізованих утворень, самостійно вирішувати питання соціального, економічного, екологічного характеру, визначати політику адміністрації з точки зору дотримання інтересів і прав мешканців. У результаті цього процесу у багатьох містах приймаються Хартії прав людини, проводяться міжнародні форуми і створюються різного роду організації та фонди. Так, було створено Міжнародну організацію об'єднаних міст і місцевих урядів (UCLG – United Cities and Local Governments), Форум місцевих органів влади з соціальної інтеграції і демократії (FAL – Forum of Local Authorities), Всесвітній форум для приміських влад (FALP), Програма ООН з населених пунктів (ООН-ХАБІТАТ) та деякі інші. Зокрема, ООН-ХАБІТАТ – це потужна міжнародна організація, що сприяє розвитку муніципальних утворень з метою створення комфортних умов проживання для всіх мешканців з дотриманням принципів і міжнародних стандартів прав людини. ООН-ХАБІТАТ здійснює підтримку місцевих органів влади і працюючих у сфері розвитку неурядових правозахисних організацій, що діють на рівні муніципальних утворень. Центральне місце у діяльності організації із забезпечення стійкого розвитку населених пунктів, включно із забезпеченням належного житла для всіх та інших умов проживання, відводиться людині, яка має право на здорове та продуктивне життя у гармонії з природою. Як зазначено у Статуті організації, стійкий розвиток населених пунктів включає економічний розвиток, соціальний і культурний прогрес та охорону навколишнього середовища при повній повазі до прав людини і основних свобод, включаючи право на розвиток, і при цьому забезпечує засоби для досягнення більшої стабільності і миру у всьому світі на основі економічних та духовних цінностей. Демократія, повага до прав людини, транспарентні й представницькі органи управління й адміністрації у всіх секторах суспільства, а також ефективна участь громадянського суспільства, є обов'язковими підвалинами для реалізації стійкого розвитку [7, 8-9].

За підтримки ООН-ХАБІТАТ та Всесвітнього банку, був створений Союз міст – глобальна коаліція, до складу якої входять органи міст всього світу, національні уряди, установи з питань розвитку, неурядові організації, що опікуються проблемами міської бідноти і котра надає містам та урядам технічну допомогу в таких аспектах, як благоустрій нетрів, стратегія розвитку міст, а також у питаннях національної політики розвитку міст і місцевого самоврядування.

Пізніше було прийнято рішення щодо створення більш інституціоналізованої робочої структури у рамках Міжнародної організації органів місцевого самоврядування, що призвело до виникнення Комітету з соціальної інтеграції, демократії та прав людини (Committee on Social, Inclusion, Participatory Democracy and Human Rights), метою якого є просування ідей соціальної інтеграції, представницької демократії та прав людини, вироблення керівних

принципів та рекомендацій для місцевих органів влади з розробки цієї політики. Комітет постійно проводить тематичні дослідження з розвитку соціуму та реалізації інноваційної політики на місцевому рівні, видає інформаційні бюлетені і брошури з роз'ясненнями щодо доступу до державних послуг, з питань дотримання гендерної рівності, боротьби з бідністю, охорони навколишнього середовища тощо. Комітет підтримує тісні зв'язки і координує свою діяльність з іншими міжнародними організаціями, такими як ЮНЕСКО, МОП, ЄС, Рада Європи, Постійна Конференція Місцевих і Регіональних Органів Влади Європи (CLRAE) та багатьма іншими. До складу Комітету входять представники міст-членів Міжнародної організації об'єднаних міст і місцевих урядів (UCLG), представники університетів та різних громадських організацій. Вищим органом є Пленарні засідання, які проводяться один чи два рази на рік. У міжпленарний період роботу проводить виконавчий орган Комітету, до складу якого входять Президент, перший віце-президент і кілька регіональних віце-президентів, секретаріат на чолі з Виконавчим технічним секретарем. Комітет може створювати робочі групи з питань основних напрямків діяльності, тобто, з питань соціальної інтеграції, представницької демократії та з прав людини. У даний час Комітет створив групу з розвитку місцевої економіки, яка координує свою діяльність з Андалузьким фондом міст за міжнародну солідарність (FAMSI), і яка розробила стратегічний план роботи на 2012-2013 роки.

Ще одним кроком у розвитку місцевої демократії стало прийняття у 2000 році Європейської Хартії з охорони прав людини у місті (European Charter for the Safeguarding of the Human Rights in the City) [6], чому посприяла проведена у 1998 році в Барселоні конференція „Міста за права людини”, яка була організована на честь 50-тої річниці Загальної декларації прав людини і в якій взяли участь понад 400 мерів міст та політичних представників. Учасники конференції закликали міжнародне співтовариство до визнання муніципальних утворень як ключових учасників щодо забезпечення прав людини на локальному рівні та створили робочу групу для розробки проекту прийнятої пізніше Хартії. Після того подібні конференції відбуваються періодично кожні два роки у різних містах світу.

Метою Європейської Хартії з охорони прав людини у місті є заохочення підвищення поваги до прав людини з боку муніципальних органів влади, сприяння інтеграції мешканців міст у суспільне життя, підвищення їх політичної активності та залучення до управління справами міста, зробити муніципальне управління більш ефективним і доступним для громадськості. Права, що закріплені у даній Хартії, поширюються на всіх мешканців міста на принципах рівності незалежно від національності, кольору шкіри, віку, статі, сексуальної орієнтації, мови, релігії, політичних переконань тощо. Зазначається також, що муніципальні органи влади, у співпраці з іншими структурами у межах національного законодавства, повинні забезпечувати і гарантувати право громадян на мовну та релігійну свободу, розвиваючи при цьому відносини взаємної терпимості та поваги між різними релігійними громадами, а також між віруючими та атеїстами. Наголошується на необхідності захисту особливо вразливих груп населення, зокрема, інвалідів, життя яких повинно бути інтегроване у суспільне життя, для чого повинні створюватися адаптовані до них місця для роботи та проживання, забезпечуватися можливість пересування тощо. Муніципальна влада повинна вжити усіх необхідних заходів для надання допомоги у соціальній інтеграції усіх громадян, незалежно від причин їх уразливості, тим самим запобігаючи дискримінації щодо них. Крім того, закріплюється ціла низка громадянських, політичних, соціальних, економічних та культурних прав, серед яких можна виділити такі права, які, передусім, стосуються саме мешканців міських районів: це право на гідне, з усіма вигодами та достатньої площі житло, на захист від забруднення, право на здійснення демократичного контролю над осередком свого проживання, на охорону здоров'я (розбудова закладів для надання медичних послуг), культурне дозвілля (наявність спортивних та інших культурних споруд), свободу пересування (забезпечення мережею громадського транспорту), забезпечення водою та іншими енергетичними ресурсами і відповідною комунікацією тощо.

Окремий розділ присвячено механізмам реалізації та захисту прав людини у місті, особливо наголошуючи на заохоченні розвитку інститутів примирення та несудових форм захисту, до яких, безперечно, можна віднести мирових суддів та муніципальних омбудсманів.

Одним з ключових положень Хартії є ідея співпраці і солідарності на принципах субсидіарності між національними і місцевими органами влади у забезпеченні та укріпленні на основі

політичних і фінансових зобов'язань кращої якості життя у міських районах, із залученням місцевих мешканців у процес ухвалення рішень.

Хартія не має обов'язкової юридичної сили для сторін, що її підписали, а носить рекомендаційний характер і слугує як керівні принципи для регулювання політики у містах і місцевих законів у напрямку захисту та гарантій прав людини. На момент прийняття Хартії її підписали понад 230 міст з 21 країни світу, які тим самим підтвердили свій намір зробити права людини орієнтиром у муніципальній політиці міста.

У 2011 році приймається Всесвітня (глобальна) Хартія-порядок денний з прав людини у місті (Global Charter-Agenda on Human Rights in the City) [5], яка була розроблена Комітетом з соціальної інтеграції, демократії та прав людини. Обґрунтовуючи доцільність прийняття Хартії, її розробники зазначають, що двадцять перше століття характеризується процесами глобалізації та урбанізації суспільства, що призводить до швидких темпів зростання міського населення та виникнення міських агломерацій і мега-полісів, у яких формування самих людей та способу їх життя визначаються станом соціально-культурного середовища. Урбанізація є світовою тенденцією. Кількість людей, що проживають у містах, постійно зростає. Загострюється проблема стихійного та неконтрольного росту і розвитку міст, що є результатом недотримання правозахисних принципів містобудування і призводить до того, що мільйони людей стикаються із неприйнятними житловими умовами, дискримінацією та іншими порушеннями своїх прав. Процес урбанізації супроводжується збільшенням різноманітних потреб людини, підвищенням вимог до якості життя, до зменшення рівня бідності, а також із ускладненням взаємовідносин громадян з органами публічної влади та управління щодо реалізації та захисту своїх прав та законних інтересів. Як зазначається у преамбулі Хартії, громадянам іноді важко знайти шлях у лабіринтах правової та адміністративної бюрократії та тяганини [5, 2-4]. Тому для становлення міста як нового політичного і соціального простору, де є всі можливості для розвитку демократичного суспільства, виникає необхідність у більш чіткому визначенні правил проживання у місті та прав і обов'язків громадян. Перелік таких основних прав людини і, у першу чергу, „право на місто”, які повинні визнаватися, захищатися і забезпечуватися у кожному місті, а також зобов'язання муніципальних влад щодо реалізації кожного конкретного права людини й містяться у зазначеній Хартії. Якщо говорити про „право на місто”, то, як зазначала у своєму виступі на п'ятій сесії Всесвітнього форуму міст у Ріо-де-Жанейро, що проходила у березні 2010 року, Заступник Генерального секретаря ООН, Виконавчий директор ООН-ХАБІГАТ А. Тібайджукаа, тут йдеться про забезпечення рівного доступу усіх мешканців до основних послуг у місцях проживання, до яких, передусім, належать доступ до питної води та нормальної санітарії, електроенергії, транспорту тощо, забезпечення мінімального рівня захисту і безпеки [3, 3].

Однак, Хартія не претендує на вичерпний перелік прав людини у місті та широту їх застосування, надаючи можливість громадам визначати це самостійно. Головне, що учасники Хартії зобов'язуються розвивати державну політику на локальному рівні у напрямку захисту прав людини і зробити муніципальне управління більш ефективним і доступним для громадськості.

На важливості заохочення та захисту прав людини саме на рівні місцевої влади наголошують і інші міжнародні організації, зокрема, Конгрес місцевих і регіональних влад, у резолюції якого від 4 березня 2010 року зазначається, що, враховуючи тісний зв'язок між громадянами і їх виборними представниками на цьому рівні, місцеві і регіональні влади якнайкраще можуть аналізувати становище у сфері прав людини, виявляти відповідні проблеми і здійснювати дії щодо їх вирішення, що саме на цій основі у регіонах, містах та міських кварталах, тобто якомога ближче до повсякденного життя людей, повинно забезпечуватися дотримання прав людини [4, 1]. Для цього пропонується створення на місцевому рівні незалежних механізмів та органів щодо контролю за дотриманням прав людини місцевою владою та розгляду скарг мешканців на порушення їх прав з боку адміністрації, зокрема, такі органи, як місцеві (муніципальні) омбудсмени, які можуть стати цінною гарантією від зловживань на місцевому рівні й сприяти покращенню та удосконаленню надання послуг [1, 4-5].

Таким чином, закріплені у нормах міжнародного права принципи забезпечення прав і свобод людини і громадянина органами місцевого самоврядування, що передбачає створення та розвиток на території муніципального утворення умов і гарантій реалізації зазначених прав,

служать взірцем для національних законодавств різних країн, зокрема, й України. Муніципальні утворення нашої країни можуть знайти багато цінного у положеннях зазначених Хартій та інших міжнародних документах, а також скористатися досвідом країн, у яких демократія має більш стійку традицію, у розбудові місцевих органів влади і громадянського суспільства та виробленні політики управління, орієнтованих на покращення умов життя мешканців відповідних муніципальних утворень і забезпечення реалізації й охорони прав та інтересів кожного члена територіальної громади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бюро омбудсмена и местные и региональные власти. Рекомендация 309(2011) 21-й сессии Конгресса местных и региональных властей Совета Европы [Электронный ресурс]. – Страсбург, 18-20 октября 2011 г. – Режим доступа: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1964741&Site=Congress&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C>
2. Європейська Хартія місцевого самоврядування: Прийнята в Страсбурзі 15 жовтня 1985 року // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 1-2.
3. Право на город: ликвидация неравенства в городах // Материалы пятой сессии Всемирного форума городов в Рио-де-Жанейро от 22-26 марта 2010 года. – НАЙРОБИ: ПРОГРАММА ООН ПО НАСЕЛЕННЫМ ПУНКТАМ. – 2010. – С. 3.
4. 18-я СЕССИЯ CG(18)6 4 марта 2010 г. Роль местных и региональных властей в соблюдении прав человека [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1593187&Site=COE>
5. Global Charter-Agenda on Human Rights in the City [Electronic resours]. – Access mode: <http://www.uclg-cisdp.org/en/committee/mission>
6. European Charter for the Safeguarding of the Human Rights in the City: Approved in St Denis on the 18th May 2000 [Electronic resours]. – Access mode: http://www.idhc.org/cat/documents/Carta_ingles.pdf
7. UN-Habitat Global. Activities Report 2013. Our Presence and Partnerships – United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). – Nairobi GPO KENYA, 2013. – 114 p.

УДК 340.5: 346.232 (44+477)

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ІСТОРИЧНОГО РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ФРАНЦІЇ ТА УКРАЇНІ

Батракова-Кучер Д.С., здобувач

Національна академія внутрішніх справ

У даній науковій статті на основі історичних документів створення та розвитку органів місцевого самоврядування Франції та України здійснено порівняльно-правовий аналіз розвитку місцевого самоврядування у Франції в розрізі України.

Ключові слова: місцеве самоврядування, комуна, реформа, Місцева демократія, монархія.

Батракова-Кучер Д.С. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ИСТОРИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ВО ФРАНЦИИ И УКРАИНЕ / Национальная академия внутренних дел, Украина

В данной научной статье на основе исторических документов создания и развития органов местного самоуправления Франции и Украины осуществлен сравнительно-правовой анализ развития местного самоуправления во Франции в разрезе Украины.

Ключевые слова: местное самоуправление, коммуна, реформа, Местная демократия, монархия.