

Міста прав людини у Європейському Союзі (досвід для України на шляху євроінтеграції)

Бочарова Н. В.

*доктор юридичних наук,
професор кафедри права
Університет імені Альфреда Нобеля
вул. Січеславська Набережна, 18, Дніпро, Україна
orcid.org/0000-0002-9256-9493
olip@duan.edu.ua*

Шкабаро В. М.

*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувачка кафедри права
Університет імені Альфреда Нобеля
вул. Січеславська Набережна, 18, Дніпро, Україна
orcid.org/0000-0002-7105-6170
vshkabaro@duan.edu.ua*

Ключові слова: *права людини, місцеве самоврядування, муніципальне управління, правозахисна діяльність, Європейський Союз, євроінтеграція.*

У статті досліджується використання в практиці муніципального управління країн Європейського Союзу захисту прав людини, визначених у міжнародних правозахисних документах глобального та регіонального рівнів. Зазначено, що одним із значних явищ останніх десятиліть у сфері муніципального управління стала поява у світовому масштабі міст, які оголосили себе правозахисниками, або містами прав людини (Human Rights Cities). Бурхливі процеси урбанізації породжували виклики у сфері соціальної згуртованості. Потрібен був дискурс, який об'єднує міських жителів і формує спільну систему орієнтирів для суспільного існування. З урбанізацією також відбувалося утвердження автономії міст та міської ідентичності, коли мешканці відчували себе більш прив'язаними до свого міста, ніж до самої нації. Це збіглося з глобальною тенденцією 80-х років стосовно децентралізації урядових повноважень (передавання їх місцевим органам влади). Багато з цих повноважень стосуються сфер, у яких права людини можуть бути реалізовані або порушені, таких як безпека, освіта, охорона здоров'я, прайвесі.

Демократичний потенціал руху міст прав людини був визнаний на інституційному рівні в ЄС, про що свідчить спеціальний звіт Агентства Європейського Союзу з фундаментальних прав людини (European Union Fundamental Rights Agency (FRA) «Міста прав людини в ЄС: рамки для зміцнення прав на місцевому рівні». Автори статті аналізують програмні настанови документів ЄС, які спрямовані на заохочення місцевої влади до прийняття вищих стандартів у галузі прав людини. Ідея полягає в тому, щоб сприяти взаємному забезпеченню прав людини та основних прав. Містам рекомендовано поважати, захищати та реалізувати права й свободи Хартії основних прав ЄС та законодавства ЄС, а також взяти на себе зобов'язання захищати, поважати та виконувати міжнародні стандарти прав людини. Визначено структури, механізми та процедури, які допомагають інтегрувати права людини в повсякденну роботу муніципалітетів.

Кінцевий висновок публікації полягає в тому, що подібні підходи до правозахисної діяльності міст повинні бути впроваджені у практику муніципального управління в Україні з огляду на посилення євроінтеграції у зв'язку з набуттям Україною статусу офіційного кандидата на вступ до ЄС.

Cities of human rights in the European Union (experience for Ukraine on the way to European integration)

Bocharova N. V.

Doctor of Legal Sciences,

Professor at the Department of Law

Alfred Nobel University

Sicheslavskya Naberezhna str., 18, Dnipro, Ukraine

orcid.org/0000-0002-9256-9493

olip@duan.edu.ua

Shkabarov V. M.

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor,

Head of the Department of Law

Alfred Nobel University

Sicheslavskya Naberezhna str., 18, Dnipro, Ukraine

orcid.org/0000-0002-7105-6170

vshkabarov@duan.edu.ua

Key words: *human rights, local self-government, municipal administration, human rights activity, European Union, European integration.*

The article examines the use in the practice of municipal administration of the countries of the European Union to protect human rights defined in international human rights documents at the global and regional level. It is noted that one of the significant phenomena of recent decades in the field of municipal administration has been the emergence of cities on a global scale that have declared themselves human rights defenders, or Human Rights Cities. Rapid urbanization processes created challenges in the field of social cohesion. A discourse that unites city dwellers and forms a common system of reference points for social existence was needed. With urbanization also came the assertion of urban autonomy and urban identity, with residents feeling more attached to their city than to the nation itself. This coincided with the global trend of the 80s in relation to the decentralization of government powers (transferring them to local authorities). Many of these powers relate to areas in which human rights can be exercised or violated: security, education, health care, privacy.

The democratic potential of the human rights cities movement has been recognized at the institutional level in the EU, as evidenced by the special report of the European Union Fundamental Rights Agency (FRA) "Human Rights Cities in the EU: A Framework for Strengthening Rights at the Local Level". The authors of the article analyze the program guidelines of the EU documents, which are aimed at encouraging local authorities to adopt higher standards in the field of human rights. The idea is to contribute to the mutual protection of human rights and fundamental rights. Cities are recommended to respect, protect and implement the rights and freedoms of the Charter fundamental rights of the EU and EU legislation, as well as undertake to protect, respect and fulfill international human rights standards. Defined structures, mechanisms and procedures that help integrate human rights into the daily work of municipalities.

The final conclusion of the publication is that similar approaches to the human rights activities of cities should be implemented in the practice of municipal administration in Ukraine, given the strengthening of European integration in connection with Ukraine's acquisition of the status of an official candidate for EU membership.

Вступ. Набуття Україною статусу кандидата на членство у ЄС актуалізує проблему вивчення і використання досвіду Євросоюзу у сфері муніципального розвитку. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, визначає якісно новий формат відносин з ЄС на принципах «політичної асоціації та економічної інтеграції» та є стратегічним орієнтиром системних реформ в Україні, в тому числі стосовно реформи місцевого самоврядування. Децентралізація наближає Україну до ЄС через розділення політичних пріоритетів та стратегій не лише на центральному, але й на регіональному рівнях, тому важливим завданням є стимулювання євроінтеграції в регіонах, зокрема у сфері муніципального управління, яке має бути зорієнтовано на зміцнення поваги до демократичних принципів, верховенства права та самоврядування, прав людини та основоположних свобод.

Одним із значних явищ останніх десятиліть у сфері муніципального управління стала поява у світовому масштабі міст, які оголосили себе правозахисниками, або містами прав людини (Human Rights Cities). На онлайн-платформі “The Human Rights Cities Network”, яка об'єднує представників таких міст, визначено, що вони «представляють команду однодумців, які визнають життєво важливу роль міст у захисті, заохоченні та втіленні прав людини» [1]. Методологічною та нормативною основою діяльності цього міжнародного об'єднання служать спеціальні Резолюції Ради з прав людини ООН 24/2 від 26 вересня 2013 р., 27/4 від 25 вересня 2014 р. та 33/8 від 29 вересня 2016 р., які стосуються ролі місцевих органів влади у заохоченні та захисті прав людини. Особливе значення має Резолюція 39/7, а також підготовлена на її основі спеціальна доповідь Верховного комісара ООН з прав людини «Міське самоврядування та права людини» (A/HRC/42/22).

Виклад основного матеріалу дослідження. Європа стала колыскою руху “Human Rights Cities”. В теоретичному плані рух міст прав людини пов'язують зі спробами ввести поняття «право на місто», запропоноване французьким соціологом А. Лефевром у нарисі “La Droit a la Ville” (1968 р.). Задля цього було прийнято Європейську хартію для захисту прав людини в місті

(2000 р.) і проводились обговорення прийняття Всесвітньої хартії прав людини у місті [2]. При цьому місто визначалось як колективний простір, який належить усім, хто в ньому перебуває. Мешканці мають право на умови, які забезпечують їхній політичний, соціальний та екологічний розвиток, але водночас визнають прихильність до солідарності. Муніципальна влада всіма доступними засобами заохочує повагу до гідності всіх і якості життя всіх жителів. Підкреслюються як загальні права людини, так і низка специфічних прав, пов'язаних з містом, визначається соціальна функція міста та формується заклик до демократичного управління ним. Кінцевою метою тут є формулювання інструмента, який міг би бути прийнятий системою ООН, регіональними правозахисниками та урядами як юридичний орієнтир для захисту прав людини містами [3].

Першим європейським містом, яке офіційно прийняло статус міста прав людини, був австрійський Грац, де в лютому 2001 р. муніципальна рада прийняла Декларацію прав людини. У цьому документі Рада зобов'язалась виявити прогалини у захисті прав людини, інформувати громадян про їхні права, а також враховувати права людини у своїх діях. Одним із перших європейських міст, де права людини стали частиною муніципальної політики, була Барселона. Тут засновано посаду уповноваженого з громадянських прав, а пізніше Департамент громадянських прав Барселони. Ініціативу було реалізовано для того, щоб подолати наслідки «нових» хвиль міграції і зростаючу расову, етнічну та релігійну різноманітність у місті. Було створено низку служб, таких як Управління з питань недискримінації та Управління у справах релігій [4].

Демократичний потенціал руху міст прав людини був визнаний на інституційному рівні в ЄС, про що свідчить спеціальний звіт Агентства Європейського Союзу з фундаментальних прав людини (European Union Fundamental Rights Agency (FRA)) «Міста прав людини в ЄС: рамки для зміцнення прав на місцевому рівні» [5].

У Звіті відзначається, що в ЄС більшість людей (70,9%) живуть у містах. Міста є ідеальною відправною точкою для зміцнення поваги до прав людини шляхом розроблення політичних рамок для спрямування розвитку громад, заснованих на правах людини. Це дає людям можливість знати та відстоювати свої права, а також притягувати

до відповідальності тих, хто порушує їх. Міста, що займаються правами людини, стали піонерами «локалізації» прав людини. Вони створили структури та інструменти для просування прав людини, використовували підхід, що ґрунтується на правах людини, у плануванні та розвитку, застосовували методологію участі та створювали механізми захисту прав людини. Серед кращих європейських практик правозахисних міст, крім Грацу і Барселони, про які вже згадувалось, визначені такі.

1. Відень (Австрія): Хартія міста Відня «Формуємо майбутнє разом» (2012 р.) та «Віденська декларація» про місто прав (2014 р.), звіти та робота Віденського офісу з прав людини, зокрема щодо питань гендерної рівності, інтеграції та проведення моніторингу різноманітності.

2. Утрехт (Нідерланди): Місцева коаліція з прав людини в Утрехті впроваджує підхід керівництва міста, який передбачає участь жителів, бізнесу та громадянського суспільства у захисті прав, а також нові ініціативи, такі як платформа «denkmeester.utrecht» для цифрової участі.

3. Нюрнберг (Німеччина): діяльність Офісу з прав людини, добре налагоджена освіта з прав людини.

4. Зальцбург (Австрія): Антидискримінаційний офіс Зальцбурга та дорадчий орган «Круглий стіл з прав людини».

5. Валенсія (Іспанія): Рамкова програма Валенсії з питань імміграції та міжкультурного спілкування (2019–2022 рр.), діяльність Управління з питань недискримінації та злочинів на підґрунті ненависті та навчання міського персоналу з прав людини.

6. Мідделбург (Нідерланди): сприяння правам людини та освіти в галузі прав людини через Премію чотирьох свобод.

7. Лунд (Швеція): Програма соціальної стійкості Лунда (2020–2030 рр.), яка передбачає аналіз ситуації в галузі прав людини та громадського здоров'я як основи для роботи міста з прав людини, а також План боротьби з дискримінацією та зловживаннями на 2020–2021 рр.

8. Турин (Італія), який стає столицею прав і боротьби з расизмом у ЄС (2021 р.), де діє міська служба ЛГБТ, впроваджується підвищення обізнаності, а також інструменти та ресурси щодо рівності та недискримінації, такі як Керівні принципи міжкультурного спілкування та участі або посібник із боротьби з насильством для адміністрації міста та провінції про насильство над жінками.

Дії місцевої влади дуже сильно впливають на наше повсякденне життя. Надаючи послуги із забезпечення життєвих потреб людини, керуючи громадським простором або підтримуючи вразливі верстви населення, вони також часто роблять відчутними універсальні цінності та принципи, до яких зобов'язалися ЄС та його держави-члени,

тому для стимулювання правозахисної діяльності європейських міст у рамках Агентства Європейського Союзу з фундаментальних прав людини також було підготовлено спеціальне видання «Міста прав людини в Європейському Союзі : практичний посібник» [6].

Це керівництво може допомогти містам, які бажають покращити свої зусилля щодо дотримання прав людини. Воно спрямоване на стимулювання місцевої влади до прийняття вищих стандартів у галузі прав людини. Ідея полягає в тому, щоб сприяти взаємному вивченню прав людини та основних прав. Містам рекомендовано поважати, захищати та реалізовувати права й свободи Хартії основних прав ЄС та законодавства ЄС, а також взяти на себе зобов'язання захищати, поважати та виконувати міжнародні стандарти прав людини.

Варто звернути увагу на термінологічне уточнення авторів документа. Термін «права людини» стосується громадянських, політичних, економічних, соціальних та культурних прав, як це встановлено у міжнародно-правових документах. Термін «основні права» стосується прав людини в контексті ЄС: це права, включені в Хартію основних прав ЄС, та права, які відображено в загальних принципах права ЄС.

У настановах ЄС визначені структури, механізми та процедури, які допомагають інтегрувати права людини в повсякденну роботу муніципалітетів, а саме:

- прийняти декларацію, щоб підтвердити відданість міста правам людини;
- призначити виборного представника з прав людини;
- створити офіс або відділ з прав людини у муніципалітеті;
- створити консультативну раду участі з прав людини;
- створити антидискримінаційний офіс або місцевого омбудсмена;
- практикувати щорічний звіт про дотримання прав людини в місті;
- співпрацювати та розвивати партнерство з національними, європейськими та міжнародними правозахисними органами.

Рекомендовані інструменти, методи та ресурси для підтримки правозахисної роботи у містах передбачають вжиття таких заходів:

- включення прав людини в роботу та діяльність міста;
- застосування правозахисного підходу до діяльності міста;
- розвиток знань через тренінги та освіту з прав людини;
- врахування прав людини в процесах бюджетування та закупівель;

- розроблення та реалізація місцевого плану дій з прав людини;
- перевірка відповідності місцевих рішень правам людини;
- підвищення обізнаності людей про права людини;
- транснаціональна співпраця та сприяння рівному обміну й взаємному навчанню прав людини між містами.

Обов'язок поважати людину та основні права поширюється на всіх представників місцевих влад країн Європейського Союзу. Проте політика й стратегія правозахисної діяльності міст може різнитися в ЄС за структурою, складом повноважень і розміром муніципального утворення, до того ж повинен враховуватися національний і місцевий контекст, а також конституційні традиції. Щодо формалізації статусу міста прав людини не існує спеціальних юридичних процедур, відсутній процес акредитації, приналежність до спільноти міст прав людини базується на самодекларації.

Висновки. Наведений матеріал свідчить про те, що у Європейському Союзі сформувався новий концептуальний підхід до правозахисної діяльності. Сутність його полягає у перенесенні захисту прав людини на місцевий рівень. Таким чином, забезпечення прав людини стає частиною муніципальної політики. Оскільки більшість населення в ЄС мешкає у містах, вони визнані ідеальною відправною точкою для розвитку прав людини, демократії та верховенства права, тобто

загальнолюдських цінностей, на яких ЄС засновано. Значна частина щоденної роботи сучасного міста безпосередньо пов'язана з правами людини, наприклад, під час надання доступу до житла або охорони здоров'я, управління громадськими просторами, підтримки соціальної інтеграції, соціального захисту або сприяння місцевій демократії. Визнання цих реалій привело до появи у ЄС руху міст прав людини. Оскільки нормативного визначення цього феномена ще немає, серед науковців досягнутий загальний консенсус вважати містом прав людини місто, де місцеві органи влади й самоврядування, громадянське суспільство, приватний сектор та інші зацікавлені сторони прагнуть забезпечити дотримання у місті міжнародних стандартів у галузі прав людини. Вони створили структури та інструменти для просування прав людини, використовують підхід, що ґрунтується на правах людини, у плануванні місцевого розвитку, застосували методологію участі (партисипаторної, учасницької демократії) та створили механізми захисту прав людини. Основний принцип при цьому формується таким чином: «перехід на місцевий рівень: забезпечення прав людини – частина повсякденного життя людей».

Вважаємо, що ці новітні методологічні підходи повинні бути впроваджені у практику муніципального управління в Україні, а європейський досвід функціонування міст прав людини має бути об'єктом дослідження вітчизняних вчених для розвитку доктринальних основ сучасного муніципалізму.

ЛІТЕРАТУРА

1. The Human Rights Cities Network. Who we are. URL: <https://humanrightscities.net> (дата звернення: 26.08.22).
2. European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City, Adopted at St Denis, 18 May 2000. URL: http://www.idhc.org/cat/documents/Carta_ingles.pdf (дата звернення: 26.08.22).
3. Dikeç M., Gilbert L. Right to the City: Homage or a New Societal Ethics? *Capitalism Nature Socialism*. 2002. № 13 (2). P. 58–74. URL: <https://www.tandfonline>. DOI: 10.1080/10455750208565479
4. Oomen B., Baumgartel M. Human Rights Cities. 2014. DOI: 10.4135/9781473909335.n39
5. Human rights cities in the EU: a framework for reinforcing rights locally. URL: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-human-rights-cities-in-the-eu_en.pdf (дата звернення: 26.08.22).
6. Human rights cities in the European Union : Practical guidance. URL: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2022-guide-human-rights-cities_en.pdf (дата звернення: 26.08.22).

REFERENCES

1. The Human Rights Cities Network. Who we are. Available at: <https://humanrightscities.net> (accessed 26.08.22).
2. European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City, Adopted at St Denis, 18 May 2000. Available at: <http://www.idhc.org/cat/documents/Cartaingles.pdf> (accessed 26.08.22).
3. Dikeç, M. and Gilbert, L. (2002). Right to the City: Homage or a New Societal Ethics? *Capitalism Nature Socialism*, 13 (2): 58–74. Available at: <https://www.tandfonline>. DOI:10.1080/10455750208565479 (accessed 26.08.22).
4. Oomen, B., Baumgartel, M. (2014). Human Rights Cities. DOI: 10.4135/9781473909335.n39
5. Human rights cities in the EU: a framework for reinforcing rights locally. Available at: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-human-rights-cities-in-the-eu_en.pdf (accessed 26.08.22).
6. Human rights cities in the European Union : Practical guidance. Available at: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2022-guide-human-rights-cities_en.pdf (accessed 26.08.22).