

## СУЧАСНІ МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ У ГАЛУЗІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ПРАВА ЛЮДИНИ

**Батанов О. В.**

Докт. юрид. наук, провідний науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

Визнання наприкінці ХХ – початку ХХІ ст. ст. на міжнародному рівні місцевого самоврядування як основи будь-якого демократичного ладу, з одного боку, значною мірою посилило тенденцію глобалізації доктрини місцевого самоврядування та муніципального права, яка особливо рельєфно спостерігається у сучасних євроінтеграційних процесах, та, з іншого боку, вкотре засвідчило той факт, що більшість прав людини реалізується та, переважною мірою, захищається на локальному рівні, переконливо підтверджуючи правильність одного з гасел Дня Землі – «Мисли глобально, дій локально!».

Втім, незважаючи на формування глобалістичного дискурсу, конвенціоналізація якого свідчить про загальнонауковий інтерес до феномену глобалізації, розробка цієї проблематики залишається фрагментарною. Особливо відчутний дефіцит належного осмислення глобалізації з точки зору теорії місцевого самоврядування, муніципального права та сучасного муніципалізму. Адже стрімкий розвиток муніципального права у сучасних демократіях, триумфальний рух принципів субсидіарності, регіоналізації та децентралізації, який відбувся у період після Другої світової війни в Європі та США, породив тенденцію муніципалізації конституційного життя та правових систем у цілому. Свідченням тому є становлення системи муніципальних прав людини, механізмів їх гарантування та захисту, що є основою для соціального гомеостазису територіальної громади. Такий гомеостазис, з одного боку, є невід'ємною характеристикою організації та діяльності місцевого самоврядування на певній території та, з іншого боку, властивістю сучасного муніципального права, яке, у свою чергу, виконує специфічну гомеостазисну роль у процесах формування соціально-правової державності та громадянського суспільства.

Субсидіарність організації влади тим самим протиставляється тенденціям авторитарної централізації держави та розглядається передумовою устрою, що базується на свободі. Держа-

ва, яка дотримується принципу субсидіарності, гарантує своїм громадянам свободу і незалежність; вона гарантує місцеве і регіональне самоврядування. Захист свободи через реалізацію принципу субсидіарності нині проголошено однією з цінностей європейського конституціоналізму. З одного боку, визнання та гарантування широкого переліку прав територіальних колективів у демократичних країнах створює умови для формування в них моделі так званої «муніципальної держави», а, з іншого – розвинуте місцеве самоврядування бачиться як «пусковий інструмент» процесу євроінтеграції, транскордонного та міжконтинентального співробітництва.

Так, наприклад, у Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 280 (2010) про роль місцевих і регіональних органів влади в дотриманні прав людини від 19 жовтня 2011 р. зазначено, що демократія і права людини є взаємозалежними, причому демократія, зокрема на місцевому та регіональному рівні, не може існувати без безумовного дотримання прав людини. У цьому ж документі закріплено, що, по-перше, місцеві і регіональні органи влади повинні виконувати ті обов'язки, пов'язані з правами людини, які випливають з міжнародних зобов'язань держав-членів, при цьому тільки в рамках своїх місцевих/регіональних повноважень; по-друге, місцеві та регіональні органи влади є не тільки представниками центрального уряду – вони забезпечують права людини одночасно з тим, як вони здійснюють місцеве самоврядування; по-третє, ефективне управління є таким управлінням, яке засноване на дотриманні прав, при цьому виконання обов'язків, пов'язаних з правами людини, є тим викликом, подолання якого може зміцнити демократію на місцевому рівні; по-четверте, необхідно забезпечувати, щоб місцевим і регіональним органам влади виділялися такі фінансові ресурси, рівень яких дозволить цим органам влади належним чином дотримуватися прав людини і при цьому розглядати і розвивати свою власну діяльність для дотримання цих прав; по-

п'яте, необхідно залучати представників місцевих і регіональних органів влади до підготовки національних стратегій, політики та індикаторів в галузі прав людини для того, щоб використовувати їх внесок і прагнути усвідомлення ними відповідальності щодо дотримання прав людини; по-шосте, необхідно заохочувати місцеві і регіональні органи влади до сприяння дотриманню прав людини через ініціативи просвітницького характеру, а також завдяки здійсненню місцевих і регіональних планів дій; по-сьоме, необхідно сприяти створенню незалежних механізмів розгляду скарг на місцевому та регіональному рівні, і, зокрема, створювати незалежні органи, такі як місцеві чи регіональні омбудсмени або уповноважені, здатні знайти відповіді в тих випадках, коли права людини повною мірою не дотримуються, зокрема, при наданні публічних послуг на місцевому рівні тощо. У цих Рекомендаціях Конгрес особливо наголошує, що найважливіше значення для поліпшення становища в галузі прав людини в Європі на всіх рівнях має освіта і ухвалення відповідних стандартів.

Зокрема, рекомендоване заохочення систематичного багатоступеневого діалогу між політичними рівнями всіх держав-членів Ради Європи для того, щоб посилювати правозахисний вимір у сфері місцевого самоврядування, а також посилення поваги до прав людини завдяки професійній підготовці місцевих і регіональних виборних представників і їх співробітників.

Наприклад, доволі рельєфно ілюструє проблему реалізації права на участь у місцевому самоврядуванні в умовах глобалізації екстраполяція на локальний рівень загальноєвропейського у сучасному світі принципу рівності чоловіка та жінки. Так, країни-учасники Декларації про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті (ГА ООН, 9 червня 2001 р.), вважаючи за необхідне забезпечити, щоб жінки відігравали ефективну роль у прийнятті рішень місцевими органами влади (п. 39), заявили про свою відданість меті забезпечення гендерної рівності у розвитку населених пунктів. «Ми далі беремо на себе зобов'язання формулювати та зміцнювати політику та практику забезпечення повної та рівноправної участі жінок у плануванні населених пунктів та прийнятті рішень», – зазначено у Декларації.

Для перспективного розвитку місцевого самоврядування вагомим значенням набувають положення Всесвітньої декларації Міжнародного союзу місцевих органів влади про роль жінки у

місцевому самоврядуванні (Зімбabwe, 1998 р.). Так, у частині 10 цього документу закріплено, що система місцевого управління посідає унікальне місце з точки зору сприяння боротьбі за гендерну рівність на глобальному рівні та може серйозно вплинути на становище жінок, а також на ситуацію гендерної рівності в усьому світі. У частині 12 документу зазначено: «З метою утворення стійких, заснованих на принципах рівноправ'я та демократії місцевих органів управління, де б жінки і чоловіки мали рівний доступ до процесу прийняття рішень, рівний доступ до послуг і рівний статус у процесі надання цих послуг, гендерна проблематика має бути включеною у всі сфери директивної й управлінської діяльності місцевих органів управління».

Важливою є роль місцевого самоврядування у реалізації та захисті прав осіб з особливими потребами. Так, одними з мотивів прийняття Конвенції про права осіб з інвалідністю (ГА ООН, 13 грудня 2006 р.), стало розуміння того, що інвалідність – це поняття, яке еволюціонує. У Преамбулі цього документу міститься теза про те, що інвалідність слід розглядати як наслідок взаємодії між людьми, які мають порушення здоров'я, та бар'єрами, які виникають у відносинах та середовищі, і які заважають їхній повній та ефективній участі в житті суспільства нарівні з іншими. Конвенція ґрунтується на визнанні цінності нинішнього та потенційного внеску осіб з інвалідністю у загальний добробут. Документ наголошує на багатоманітності їхніх місцевих товариств і тій обставині, що сприяння повному здійсненню особами з інвалідністю своїх прав людини та основоположних свобод дасть змогу зміцнити в них почуття причетності й досягти значних успіхів у людському, соціальному та економічному розвитку суспільства та викоріненні бідності.

Відповідно до ст. 19 цього документу, яка має назву «Самостійний спосіб життя й залучення до місцевої спільноти», держави-учасниці цієї Конвенції визнають рівне право всіх осіб з інвалідністю жити у звичайних місцях проживання, коли варіанти вибору є рівними з іншими людьми. Держави-учасниці мають вживати ефективних і належних заходів для того, щоб сприяти повній реалізації особами з інвалідністю цього права та повному залученню їх до місцевої спільноти, зокрема забезпечуючи, щоб: 1) особи з інвалідністю мали можливість вибирати нарівні з іншими людьми своє місце проживання й те, де й з ким проживати, і не були зобов'язані про-

живати в якихось визначених житлових умовах; 2) особи з інвалідністю мали доступ до різного роду послуг, що надаються вдома, за місцем проживання, та інших допоміжних послуг на базі місцевої спільноти, зокрема персональної допомоги, необхідної для підтримки життя в місцевій спільноті й уключення до неї, та з метою недопущення ізоляції або сегрегації від місцевої спільноти; 3) послуги та об'єкти колективного користування, призначені для населення в цілому, були рівною мірою доступні для осіб з інвалідністю і відповідали їхнім потребам.

Свідченням перманентного розширення муніципальних прав людини є європейська практика їх надання постійним мешканцям-іноземцям. Так, ще 5 лютого 1992 р. у рамках Ради Європи була прийнята Європейська конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, якою встановлюється принцип, згідно з яким іноземним громадянам гарантуються громадянські та політичні права, включно з правом брати участь у виборах. Так, згідно із ч. 1 ст. 6 цього документу передбачається зобов'язання держав-учасників Конвенції надати кожному постійному мешканцю-іноземцю право голосувати та висувати свою кандидатуру на виборах до органів місцевого самоврядування, якщо він задовольняє тим правовим вимогам, які висуваються до громадян і, крім того, на законних підставах постійно мешкає у відповідній державі упродовж п'яти років, що передують виборам.

Такий підхід є свідченням того, що у державах сучасної Європи відбувається кардинальне переосмислення сутності та змісту конституційного права на участь в управлінні публічними справами у розрізі муніципальної демократії: якщо держава має справи з громадянами, іноземцями, особами без громадянства, біженцями, то місцеве самоврядування – з мешканцями. Держави-члени Ради Європи, які підписали Європейську хартію місцевого самоврядування, вважають, що право громадян брати участь в управлінні державними та суспільними справами належить до загальних для всіх держав демократичних приписів, і це право безпосередньо може бути здійснено саме на місцевому рівні.

Правозахисний вимір у сфері місцевого самоврядування доволі виразно ілюструє стан реалізації прав сексуальних меншин. Ця проблема є однією з найбільш складних, суперечливих та таких, яку вкрай неоднозначно сприймають та вирішують у сучасному світі. Попри те, що майже усе XX ст.

пройшло під прапором боротьби сексуальних меншин за свої права, й сьогодні залишається чимало проблем у цій царині. Зважаючи на те, що права людини за ознаками сексуальної ідентичності переважною мірою порушуються саме на локальному рівні (адже життєвим простором існування цієї групи людей є, насамперед, територіальна громада), питання прав сексуальних меншин об'єктивно може розглядатися і в аспекті формування та реалізації муніципальних прав людини. Свідченням тому є, зокрема, позиція Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, який звернув увагу на необхідність подолання проблеми дискримінації сексуальних меншин. На думку Конгресу, гомофобні інциденти у низці держав-членів свідчать не тільки про систематичні порушення основних прав ЛГБТ<sup>1</sup>, а й демонструють, що в багатьох випадках органи влади, на які покладено позитивний обов'язок захисту громадян від дискримінації, фактично заохочують несправедливість та сприяють неправомірному обмеженню прав. Досвід організації та проведення Маршів рівності у Києві та Одесі у 2016 році може слугувати тому підтвердженням.

На запобігання та протидію дискримінації у державах-членах Ради Європи Конгресом було прийнято Рекомендацію 211 (2007) «Про свободу зборів і висловлювання думок для лесбійок, геїв, бісексуалів і трансгендерних осіб». Оскільки свобода вираження думки і свобода зборів є ядром демократичного суспільства, а влади у захисті цих прав має відігравати фундаментальну роль, Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи запропонував модель імплементації цих прав на місцевому рівні держав-членів без дискримінації за ознакою сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності. Як зазначено у Рекомендаціях, право висловлювати думку та виражати свою ідентичність з іншими людьми є невід'ємною частиною толерантності – принципу захисту різноманітності суспільства шляхом вільного обміну ідеями, які можуть привести до збагачення на рівні індивіда та суспільства. Ці свободи, природно, несуть з собою певні обов'язки і відповідальність і, тому, як держава, так і регіональні або місцеві органи можуть встановлювати обмеження тільки там, де вони передбачені законом. Беручи до уваги, що свобода слова і зібрань лежить в основі демократичного суспільства, а також те, що роль місцевої влади в підтримці цих прав має основоположне значення, Конгрес місцевих і регіональних влад здійснив

1 Аббревіатура від «лесбійки, геї, бісексуали, трансгендери».

огляд реалізації цих прав на місцевому рівні по всій Європі та рекомендував країнам-членам Ради Європи забезпечити, щоб вони публічно виступали проти дискримінації за ознакою належності до сексуальних меншин; здійснювали заходи щодо боротьби з пропагандою ненависті, з усією строгістю розслідували усі випадки насильства або розпалювання ненависті щодо ЛГБТ, визначали, чи є ці дії дискримінацією або гомофобією, можливо, зіграли певну роль у вчиненні злочину, забезпечували судове переслідування винних; в разі потреби здійснювали позитивні заходи відповідно до вимог Європейського суду з прав людини; щоб гарантувати реалізацію свободи зібрань і висловлювання як на державному, так і місцевому та регіональному рівнях; забезпечували можливості ЛГБТ-груп проводити консультації при реформуванні будь-якого з названих заходів з точки зору взаємної вигоди всіх зацікавлених сторін і розвивали дух співпраці, а не конфронтації. Конгрес звернув увагу на те, щоб місцеві влади були в курсі нових законодавчих норм і прецедент-

ного права, що стосується свободи зібрань і висловлення думок і антидискримінаційних заходів. На думку Конгресу, надання фінансової або іншої підтримки з боку місцевої влади організаторам заходів ЛГБТ-спільноти має бути забезпечене в рівній мірі щодо всіх подібних груп, при цьому не повинно бути жодних законодавчих заборон місцевим органам влади, які надають допомогу або рекламують події ЛГБТ-спільноти тощо.

Наведені приклади свідчать проте, яке місце відведено місцевому самоврядуванню у процесах глобалізації, міжнародної міждержавної інтеграції та формування сучасного конституційного гуманітарного права. Муніципальні права людини та дієздатне місцеве самоврядування вважають одним з тих атрибутів сучасного конституціоналізму та соціально-правової демократичної державності, що, у контексті європейського вектору розвитку української держави, вимагає свого усебічного конституювання та інституціоналізації на принципах гуманізму, людського виміру публічної влади та верховенства права.

## **ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ СТАНДАРТІВ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ**

**Пухтинський М. О.**

Канд.юрид.наук, старший науковий співробітник Інституту держави і права  
ім. В. М. Корецького НАН України

До міжнародних стандартів належать міжнародно-правові норми, що регламентують основні принципи, форми і методи здійснення муніципальної діяльності, прийняті державами світу в рамках міжнародних, міждержавних органів та організацій [1, с. 29]. Ці організації та органи діють на загальносвітовому рівні (Всесвітній Союз органів місцевого самоврядування), в рамках інституцій Європейського Союзу (зокрема, Комітет регіонів), Ради Європи (Парламентська Асамблея, Комітет Міністрів, Європейська комісія «За демократію через право» – Венеціанська

комісія, Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи), а також міжнародних об'єднань органів місцевого і регіонального самоврядування. Вони розробляють та приймають різноманітні документи: хартії, декларації, конвенції, резолюції, рекомендації, які стосуються різних сфер локальної демократії, муніципальної діяльності: транскордонного співробітництва, застосування принципу субсидіарності, участі уповноважених з прав людини (омбудсманів) на місцевому і регіональному рівнях у захисті прав громадян, фінансових ресурсів органів місцевої