

УДК 342.7(477)+342.72/73(438)(043.5)

ОСОБЛИВОСТІ МУНІЦИПАЛЬНОГО РІВНЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

Голяк Л.В., Садовнік В.П.

Національний університет водного господарства та природокористування

Розглядаються проблеми інтеграції правозахисного аспекту у всі ініціативи місцевих органів влади. Підкреслюється, що розвиток прав людини безпосередньо пов'язаний із розвитком локальної демократії, запровадженням системи ефективного управління на місцях. Доводиться, що муніципальні права і свободи складають важливий елемент змісту всієї системи місцевого самоврядування. Тому метою місцевих органів влади є наближення органів управління до пересічних громадян і створення сприятливих умов для ефективної участі громадян у прийнятті рішень. Завданням органів місцевого самоврядування є, передусім, створення системи дієвих механізмів реалізації і захисту конкретних прав членів територіальних громад. **Ключові слова:** локальна демократія, муніципалітет, органи місцевого самоврядування, громадський контроль, муніципальні права людини, належне врядування.

Постановка проблеми. В системі прав людини стверджується, що кожна людина має певні свободи і права на отримання економічних, соціальних і політичних благ тільки в силу того, що є людською істотою. Головна відповідальність за дотримання, захист та здійснення прав людини покладена на державу та її центральні органи влади. Держава визнається правовою, якщо вона визнає, поважає, забезпечує, здійснює та захищає права людини. Не має бути будь-яких важливих державних інтересів, які б виправдовували обмеження основних прав людини. На якість визнання держави правовою і демократичною впливає і розвиток муніципальної демократії та створення ефективної системи місцевого самоврядування, яка оптимально поєднує права людини з інтересами територіальної громади та держави в цілому. У демократичних децентралізованих державах саме місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування відіграють більш активну й самостійну роль у заохоченні, просуванні та захисті прав людини. Адже, як справедливо відмічає доктор юридичних наук О. Батанов, «саме місцеве самоврядування оптимально фіксує у собі як елементарні проблеми людської життєдіяльності, так і політичні, економічні, духовно-моральні цінності та соціальні досягнення людства у будь-якій галузі суспільного розвитку. В силу цього, відносно невеликі територіальні розміри територіальних громад, локальність діяльності їх органів, здебільшого безпосередній характер взаємовідносин жителів між собою та з органами місцевого самоврядування, природний характер проблем життєдіяльності – усе це в цілому обумовлює особливу муніципальну соціальність» [4, с. 460-462].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз останніх наукових розвідок у сфері локальної демократії свідчить про підвищення інтересу до проблеми визначення методологічних підходів до дослідження розвитку місцевого самоврядування. Формування сучасних поглядів про систему інститутів муніципального права, науковий аналіз муніципальних прав і свобод людини членів територіальної громади знайшли своє відображення у роботах таких вітчизняних науковців у галузі конституційного і муніципального права, як М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, Т.М. Буряк, В.А. Григор'єв, А.М. Колодій,

І.Л. Литвиненко, М.О. Пухтинський, П.А. Трачук, О.Ф. Фрицький та інших.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Водночас існує брак досліджень, які б повною мірою розкривали особливості методологічних підходів до розкриття категорії «муніципальні права людини» у поєднанні з принципами належного врядування у сфері місцевого самоврядування, що підкреслює актуальність та своєчасність обраної теми.

Мета статті полягає в обґрунтуванні необхідності впровадження правозахисного підходу у діяльність органів місцевого самоврядування у світлі гуманістичних напрямків реформування місцевого самоврядування та з урахуванням комплексного характеру досліджуваної проблеми.

Виклад основного матеріалу дослідження. Становлення в нашій країні інституту локальної демократії і повноцінної системи місцевого самоврядування, як вірно зазначає доктор юридичних наук М. Баймуратов, нерозривно пов'язано з проблематикою прав і свобод людини, оскільки саме локальна демократія створює найоптимальніші умови для продукування мешканцями – членами територіальних громад відповідних індивідуально-колективних інтересів щодо реалізації майже всього спектру прав людини і громадянина, що відбувається у сфері місцевого самоврядування на локальному рівні функціонування соціуму [1, с. 52-56]. Зазначені обставини призводять, як зазначає І. Литвиненко, до значних змін в українській правовій науці у бік переорієнтації досліджуваної наукової проблематики під кутом всебічного визнання і забезпечення прав та свобод людини і громадянина [6, с. 2-4], а також сприяють активізації наукових досліджень, зокрема, й щодо обґрунтування феномену муніципальних прав людини.

Муніципальні права і свободи складають важливий елемент змісту всієї системи місцевого самоврядування. Муніципальні права – це права, які забезпечують реальні можливості кожного члена місцевої громади в участі у вирішенні всіх питань місцевого значення, в управлінні та користуванні муніципальною власністю, безпосередньому здійсненні особистої свободи на основі безпеки й недоторканості особистості. У своїй сукупності муніципальні права і свободи

складають самоуправлінський статус особистості як мешканця місцевої громади, котрий є особливою муніципально-правовою категорією, що відображає місце і роль людини у системі муніципальної демократії і в котрому проявляється колективістська сутність людини, її суспільна свідомість та поведінка. В цьому плані в самоуправлінський статус входять як права індивіда, так і права місцевої громади, тобто колективні права на вирішення всіх питань місцевого значення. Це так звані місцеві (територіальні) права і свободи, суб'єктами котрих є місцева громада в цілому, а користувачами – кожен член цієї громади.

Таким чином, правове становище людини у системі місцевого самоврядування характеризується органічною єдністю двох груп муніципальних прав і свобод: по-перше, індивідуальних, які належать кожному громадянину окремо і можуть бути реалізовані окремим членом місцевої громади незалежно від інших його членів; і по-друге, колективних прав, реалізація котрих можлива лише через колективні дії всіх чи більшості членів місцевої громади. За допомогою саме цієї єдності забезпечується, з одного боку, особистісна орієнтація всієї системи місцевого самоврядування, і, з іншого, інтеграція автономних, індивідуалістичних початків муніципальної свободи з принципами колективізму, спільності на місцевому рівні організації політичного та економічного життя.

Принцип дотримання прав і свобод людини і громадянина у муніципальній діяльності обумовлений тим, що Конституція України проголошує людину, її права і свободи найвищою цінністю і встановлює, що вони визначають головний зміст діяльності не лише загальнодержавних органів влади, а й муніципальних органів та інститутів. Оскільки місцеві органи влади максимально наближені до населення, вони, в принципі, можуть краще, ніж центральний уряд, вирішувати питання, які потребують знання місцевих реалій, і регулювання, що враховує місцеві потреби та пріоритети. Мета місцевих органів влади полягає в наближенні органів управління до пересічних громадян і створення сприятливих умов для ефективної участі громадян у прийнятті рішень, які зачіпають їх повсякденне життя. Місцеві органи влади більш ефективні і легітимні, якщо залучають громадян до процесу прийняття рішень, які зачіпають їх інтереси. Наділення громадян правом висловлювати свої думки, висловлювати невдоволення і відстоювати пріоритети – один з найважливіших елементів системи прав людини. Участь громадян і право висловлюватися про найважливіші рішення, як зазначено у Рекомендації Rec (2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи, є осердям демократії, а громадяни, віддані демократичним цінностям, які є свідомими своїх громадянських обов'язків і беруть участь у політичній діяльності, становлять життєву силу будь-якої демократичної системи [10].

В багатьох державах положення, які зобов'язують місцеві органи влади забезпечувати дотримання прав людини, закріплені на конституційному рівні. Як зазначено у Підсумковій доповіді Консультативного комітету Ради з

прав людини ООН «Роль місцевих органів влади в заохоченні та захисті прав людини» (2015 р.), включення в національне законодавство чіткої правової норми, яка зобов'язує місцеві органи влади забезпечувати захист і заохочення прав людини, допоможе місцевій владі усвідомити свої обов'язки в області прав людини і зрозуміти, що за будь-яке недотримання цих обов'язків вони будуть нести відповідальність згідно з національним законодавством, а також міжнародним зобов'язанням держави в цілому. Крім того, така норма покладає на місцеві органи влади конкретне зобов'язання застосовувати правозахисний підхід до надання державних послуг в рамках визначених для них повноважень. Інтеграція правозахисного аспекту у всі ініціативи місцевих органів влади має вкрай важливе значення для боротьби з порушеннями прав людини [11].

Місцева влада близька до повсякденних потреб громадян і щодня займається питаннями прав людини. Тому між правами людини і діяльністю органів місцевого управління існує очевидний і тісний взаємозв'язок. В рамках виконання своїх функцій місцеві органи влади приймають рішення, що стосуються, зокрема, питань освіти, житла, здоров'я, навколишнього середовища та правопорядку, які безпосередньо пов'язані із здійсненням прав людини і які можуть сприяти розширенню або зменшенню можливостей громадян, пов'язаних із здійсненням їх прав людини. Насправді важко уявити, щоб права людини здійснювалися без участі місцевих органів влади, які надають необхідні послуги. Посадовим особам місцевих органів влади в ході їх повсякденної роботи доводиться вирішувати широке коло питань в області прав людини.

Діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню прав та свобод людини і громадянина носить всеохоплюючий характер і розповсюджується на всі види прав і свобод та відбувається в межах їх гарантування, тобто створення системи умов, механізмів реалізації конкретних прав, які охоплюють усю сукупність об'єктивних і суб'єктивних чинників, спрямованих на практичне задоволення інтересів людини, усунення можливих перешкод їх повного та належного здійснення.

Забезпечення прав та свобод людини і громадянина розглядається в якості обов'язку органів місцевого самоврядування, якій складає зміст їх діяльності і включає в себе такі елементи: забезпечення умов (економічних, політичних, юридичних) для здійснення громадянами фактичної можливості використання своїх прав; прийняття актів, які розвивають і конкретизують вказані права і свободи, та рішень спрямованих на відновлення порушених прав; проведення профілактичної роботи, спрямованої на виключення порушень прав людини; співпраця з органами державної влади у сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина [6, с. 7].

Як зазначає Д. Карбушев, особливості муніципального рівня забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина обумовлені характеристиками місцевого самоврядування як недержавного інституту організації публічної влади народу. До них належать такі: а) адресний характер, що передбачає забезпечення і захист

індивідуальних прав і свобод конкретних громадян, а також колективних прав і свобод, що реалізуються об'єднаннями громадян, які перебувають на території муніципального утворення; б) спрямованість право забезпечувальної і правозахисної діяльності місцевого самоврядування не на весь спектр основних прав і свобод, а тільки на ту їх частину, яка входить у вирішення питань місцевого значення, а також здійснення повноважень, переданих органам місцевого самоврядування; в) поєднання владно-публічних і громадських методів забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина; г) локальний характер, зумовлений тим, що місцеве самоврядування здійснюється в муніципальних утвореннях, і передбачає забезпечення і захист прав та свобод людини і громадянина переважно на території муніципального утворення [5, с. 11].

Інтеграція правозахисного аспекту у всі ініціативи місцевих органів влади має вкрай важливе значення. Обов'язок захищати вимагає вжиття заходів з метою недопущення порушення третіми особами прав і свобод людини. У зв'язку з цим можуть бути створені місцеві правозахисні механізми, такі як інститут омбудсмена або спеціалізовані установи по боротьбі з дискримінацією.

Глибокі економічні та політичні перетворення у нашому суспільстві та реформування місцевого самоврядування безпосередньо пов'язані із виробленням і практичною реалізацією принципово нових для нас підходів до забезпечення та захисту прав людини, до вирішення проблем у даній сфері не лише на загальнодержавному, а й на муніципальному рівні. Місцева демократія та ефективне управління на всіх рівнях відіграють величезну роль у будь якій правовій державі і сприяють забезпеченню стабільності та економічному і соціальному прогресу.

Принципи демократії, верховенства прав і свобод людини у практиці муніципального будівництва знайшли своє закріплення у міжнародно-правових стандартах місцевого самоврядування. Міжнародно-правове визнання невідчужуваних, природних прав і свобод, закріплене за допомогою прийняття міжнародних норм профільного характеру, що містяться в міжнародних актах, привело до формування і чіткого визначення їх мінімуму, незнижуваного на національному рівні, який і прийнято називати міжнародними стандартами прав людини. Такими стандартами, що регламентують основні принципи, форми і методи здійснення муніципальної діяльності у контексті визнання людини, її прав і свобод найвищими цінностями, виступають міжнародно-правові норми, прийняті державами світу в рамках міжнародних міждержавних організацій. 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 й здійснення муніципальними органами і установами деяких позитивних дій по створенню умов для найбільш повної реалізації прав і свобод громадян на території муніципального утворення, попереджуючи і прискікуючи

порушення прав і свобод людини і громадянина, а також поновлення порушених прав [2]. А у доповіді Міжнародної Ради з політики у галузі прав людини зазначено, що права людини з точки зору місцевого самоврядування стосуються, передусім, надання прав на отримання певних благ, в тому числі й на участь у політичних процесах на місцевому рівні й на доступ до базових послуг. Підкреслюється, що розвиток прав людини безпосередньо пов'язаний із розвитком місцевого самоврядування, запровадженням системи ефективного управління на місцях [7, с. 5].

Місцеві органи влади повинні продумати питання про те, яким чином вони можуть більш систематично і відкрито інтегрувати права людини в процес планування, реалізації та оцінки своєї діяльності. Заявляючи про свої обов'язки і чітко визначаючи зв'язок між правами людини і послугами (водопостачання, житло, охорону здоров'я, освіту), місцева влада і громадяни будуть краще розуміти і застосовувати методи контролю над діяльністю адміністрації. Різні підходи до місцевого самоврядування, в тому числі модель ефективного управління і модель сталого людського розвитку, включають багато понять і цінностей з системи захисту прав людини.

Тенденцією останніх років являється проведення реформування місцевого самоврядування у напрямку підвищення результативності діяльності органів місцевого самоврядування у сфері управління та надання більш якісних послуг громадянам, що в кінцевому результаті сприяє реалізації економічних і соціальних прав людини, наближення послуг до їх споживачів, досягнення прозорості дій публічної адміністрації, більш активне залучення громадян до прийняття рішень, консолідація бюджетної політики, розвиток ресурсної бази органів місцевого самоврядування тощо [9, с. 7].

Зв'язок управлінської діяльності публічної адміністрації і прав людини обумовлений тим, що саме належне урядування (Good Governance) забезпечує дотримання прав людини, необхідних для її життєдіяльності і розвитку [14, с. 81]. А права людини, в свою чергу, виступають свого роду стимулом удосконалення правозахисної діяльності держави, вимагаючи від неї «перетворення» можливостей (проголошених Конституцією прав людини) у дійсність (їх реалізацію) – «гарного управління» (належного урядування) [12, с. 21].

«Good Governance» – термін, що виник у західній юридичній літературі як емпірична конструкція, що використовується, переважно, у міжнародних документах і не має одностайного перекладу. Як правило, перекладається як «належне державне управління», «якісне управління», «належне врядування», «добре управління» тощо. У ньому відображені збірні риси такого управління, яке повинно бути нормою. Погляд на публічне управління як на діяльність публічної адміністрації на основі закону з метою забезпечення впорядкованого функціонування всіх сфер суспільного життя і реалізації конституційних прав і свобод громадян характерний для всіх країн, які встановили принцип правової держави в своїх конституціях. У країнах Європейського союзу до цієї діяльності пред'являється

цілий набір вимог, які отримали концентроване відображення в принципі належного або ефективного управління (хороший принцип управління (good governance principle).

«Добре місцеве і регіональне врядування», зазначається у Додатковому протоколі до Європейської Хартії місцевого самоврядування, «є суспільною цінністю, яку усі країни-члени Ради Європи бажають досягти задля забезпечення добробуту своїх громадян та високої якості послуг» [3, с. 356-358].

Ефективне управління – це забезпечення максимальної гармонії суспільних відносин й безпеки кожного учасника шляхом правового регулювання відносин, що виникають між ними, це правове регулювання відносин і проблем володіння, користування, розпорядження тощо. Безпека члену громадянського суспільства, людини і громадянина – це, передусім, безпека його життя, можливість працювати, реалізовувати свої знання, можливості й вміння, отримувати за свою працю необхідну кількість засобів існування, вчитися, мати можливість відпочивати і поновлювати витрачену енергію, лікуватися тощо, залишаючись на всіх етапах життя вільним і рівноправним членом свого суспільства. А влада повинна у довгострокових інтересах всього суспільства і стабільності держави управляти цими процесами і правовим шляхом регулювати відповідні відносини.

Тобто, за слушним зауваженням деяких науковців, «належне управління» або «належне врядування» і права людини взаємно доповнюють один одного: принципи прав людини забезпечують набір пріоритетів, які направляють

роботу урядів та інших політичних і соціальних учасників суспільних процесів на виконання управлінських функцій відповідно до визначених критеріїв ефективності, за порушення яких суб'єкти управлінської діяльності можуть бути притягнуті до відповідальності. Саме права людини обумовлюють зміст і основні напрями вдосконалення державного управління. Зокрема, права людини виступають універсальним мотиватором розвитку законодавчої бази, політики, формування соціальних програм, спрямування бюджетних асигнувань та інших урядових заходів [8, с. 1].

Висновки. Децентралізація, захист громадянських прав, покращення умов життя за рахунок покращення якості й доступності адміністративних та соціальних послуг, укріплення місцевого самоврядування, посилення боротьби із корупцією – все це та багато іншого мають єдину спільну рису – принципи ефективного управління, яке можливе лише у тісному взаємозв'язку із громадянським суспільством, що виступає ключовим фактором у даному процесі [13, с. 13] та відображує таке управління, яке відповідає вимогам відкритого, демократичного й справедливого суспільства. Реалізація зазначених принципів на місцевому рівні має за мету допомогу в успішному вирішенні складних проблем розвитку і модернізації територіальних утворень та покращення умов життя, роботи, навчання тощо їх мешканців, допомагає формувати почуття соціальної приналежності й громадянської солідарності і забезпечується за допомогою різних форм і методів контролю та ефективних засобів правового захисту.

Список літератури:

1. Баймуратов М. Феноменологія муніципальних прав людини // Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. Київ: «Інтерконтиненталь-Україна», 2013. № 1 січень-березень. С. 52-56.
2. Європейська Хартія місцевого самоврядування: Прийнята в Страсбурзі 15 жовтня 1985 року // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 1-2.
3. Збірник науково-аналітичних матеріалів присвячених десятиріччю Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України / упоряд. і автор комент. Толкованов В.В. – К.: 2002. – С. 356-358.
4. Інтеграційне право в умовах глобалізаційних процесів: концептуальні та методологічні підходи : зб. наук. праць (до 60-річчя зав. каф. конст., адмін. та міжнар. права Маріупольськ. держ. ун-ту, д.ю.н., проф., акад. Укр. акад. наук, Заслуж. діяча науки і техн. М.О. Баймуратова) / за ред. д.ю.н., проф. Ю.О. Волошина. – Одеса : Фенікс, 2015. – 590 с.
5. Карбушев Д.А. Местное самоуправление в системе обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : диссертация ... кандидат юрид. наук по спец.: 12.00.02 – Конституционное право; муниципальное право / Дмитрий Александрович Карбушев; Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. – Москва, 2010. – 201 с.
6. Литвиненко І.Л. Діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню конституційних прав та свобод людини і громадянина: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 – Конституційне право; муниципальное право / І.Л. Литвиненко. – Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2003. – С. 2-4
7. Местные органы власти и права человека: оказание эффективных услуг / Международный Совет по политике в области прав человека. – Издательство: ATAR Roto Press, SA, Vernier, Switzerland, 2005. – 131 с.
8. Новак-Калыева Л.Н. Права человека в государственном управлении: условия реализации в современных политических и институциональных процессах [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://jurnal.org/articles/2013/polit15.html>
9. Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку та проблеми їх імплементації в Україні / за ред. В.В. Толкованова. – К.: Центр дослідж. питань місц. і регіон. розвитку та сприяння адмін. реформі, 2007. – 349 с.
10. Рекомендація Res (2001) 19 «Про участь громадян у місцевому публічному житті» / Ухвалено 6 грудня 2001 року на 776-му засіданні заступників міністрів // Рада Європи. Комітет міністрів.
11. Роль местных органов власти в поощрении и защите прав человека – итоговый доклад Консультативного комитета Совета по правам человека / Тридцатая сессия Совета по правам человека ООН, 5 августа 2015 г.
12. Чуксина В.В. Государственные специализированные органы по содействию правам человека и их защите (сравнительно-правовое исследование): диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.02 / Чуксина Валентина Валерьевна; Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского». – Омск, 2016. – 432 с.

13. Reif, L. C. 'Building Democratic Institutions: The Role of National Human rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection' (2000) 13 Harvard Human Rights Journal p 1 at p 13.
14. Reif, L. C. The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System / L. C. Reif. – Koninklijke Brill NV, Leiden, The Netherlands, 2004.

Голяк Л.В., Садовник В.П.

Национальный университет водного хозяйства и природопользования

ОСОБЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УРОВНЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ И ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Аннотация

Рассматриваются проблемы интеграции правозащитного аспекта во все инициативы местных органов власти. Подчеркивается, что развитие прав человека непосредственно связано с развитием локальной демократии, введением системы эффективного управления на местах. Доказывается, что муниципальные права и свободы составляют важный элемент содержания всей системы местного самоуправления. Поэтому целью местных органов власти является приближение органов управления к рядовым гражданам и создание благоприятных условий для эффективного участия граждан в принятии решений. Задачей органов местного самоуправления является, прежде всего, создание системы действенных механизмов реализации и защиты конкретных прав членов территориальных общин.

Ключевые слова: локальная демократия, муниципалитет, органы местного самоуправления, общественный контроль, муниципальные права человека, надлежащее управление.

Golyak L.V., Sadovnik V.P.

National University of Water and Environmental Engineering

FEATURES OF THE MUNICIPAL LEVEL OF PROTECTION HUMAN AND CIVIL RIGHTS AND FREEDOMS

Summary

The problems of integration of the human rights dimension in all initiatives of local authorities are considered. It is emphasized that the development of human rights is directly related to the development of local democracy, the introduction of an effective local governance system. It is proved that municipal rights and freedoms constitute an important element of the content of the whole system of local self-government. Therefore, the purpose of local authorities is to bring authorities closer to ordinary citizens and to create favorable conditions for the effective participation of citizens in decision-making. The task of local authorities is, first of all, the creation of a system of effective mechanisms for the implementation and protection of specific rights of members of territorial communities.

Keywords: local democracy, municipality, local self-government, public control, municipal human rights, good governance.