

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	4
РОЗДІЛ 1	
Теоретичні засади конституційно-правового забезпечення правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування . . .	9
1.1 Науково-методологічні підходи до визначення поняття правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування.	9
1.2 Загальна характеристика та доктринальні підходи до розуміння муніципальних прав людини.	44
1.3 Особливості реалізації окремих видів муніципальних прав людини.	66
1.4 Принципи та міжнародні стандарти правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування.	93
РОЗДІЛ 2	
Видова характеристика муніципальних інститутів правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування	121
2.1 Роль та функції місцевого самоврядування у сфері захисту прав людини.	121
2.2 Правозахисна діяльність муніципальних омбудсманів: світовий досвід організації.	164
2.3 Правозахисна діяльність неpubлічних (громадських) інститутів місцевого самоврядування.	196
РОЗДІЛ 3	
Напрями удосконалення правового регулювання правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування в Україні у світлі європейського досвіду	223
3.1 Проблеми законодавчого регулювання правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування в Україні.	223
3.2 Перспективи розвитку та шляхи удосконалення правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування.	258
ПІСЛЯМОВА	304

ПЕРЕДМОВА

Забезпечення та захист прав людини є головним обов'язком держави, виконання якого покладене на органи державної влади. Основним завданням будь-якої держави є створення найбільш сприятливих умов для підвищення якості життя та реалізації прав і свобод її громадян. Утім повсякденне дотримання основних цінностей демократії і прав людини, реалізація багатьох завдань підвищення якості життя населення, соціально-економічного розвитку території здійснюється, в першу чергу, в конкретних територіальних громадах.

З огляду на те, що носієм суверенітету і джерелом влади в країні є народ, місцеве самоврядування в цьому сенсі є владою, що найбільш наближена до населення. Органи місцевого самоврядування є самостійними, недержавними за своєю природою суб'єктами публічної влади, які функціонують у межах певної території з метою вирішення питань місцевого значення та забезпечення певних життєво важливих інтересів та потреб громадян, що проживають на даній території. З огляду на тісні зв'язки між громадянами – членами відповідних територіальних громад та створюваними ними органами місцевого самоврядування, які вирішують питання місцевого значення, саме місцеве самоврядування спроможне забезпечити дієвий та ефективний захист прав людини у межах територіальних громад.

Серед актуальних теоретичних і практичних проблем формування сучасної моделі місцевого самоврядування особливо важливими є питання конкретизації і розвитку конституційного статусу особистості та становлення ефективної локальної системи захисту прав людини як члена територіальної громади. Процеси децентралізації, муніципалізації та адміністративно-територіальної реформи, які сьогодні є на часі в Україні, ще більше підвищують роль органів місцевого самоврядування у дотриманні та захисті прав людини.

Доволі рельєфно роль та значення місцевого самоврядування у процесах реалізації та захисту прав людини знайшли своє закріплення у Національній стратегії у сфері прав людини, затвердженій Указом Президента України від 24 березня

2021 року¹, прийняття якої зумовлено необхідністю вдосконалення діяльності держави щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини, створення дієвих механізмів їх реалізації та захисту, розв'язання системних проблем у зазначеній сфері. Так, метою Стратегії проголошується забезпечення пріоритетності прав і свобод людини як визначального чинника у процесі формування та реалізації державної політики, здійснення повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Вказується, що результатом реалізації Стратегії має стати запровадження системного підходу до забезпечення прав і свобод людини, узгодженості дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, суб'єктів господарювання, створення в Україні ефективного механізму реалізації та захисту прав і свобод людини, усунення недоліків системного характеру, які лежать в основі порушень, виявлених Європейським судом.

У доктринальному аспекті актуальність проблематики конституційно-правового забезпечення правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування обумовлена потребою ґрунтовного теоретичного дослідження та пошуку інноваційних методологічних рішень, що дозволяють зрозуміти роль і місце місцевого самоврядування в юридичному механізмі захисту прав людини, а також необхідністю формування уявлень про правозахисний потенціал та людиноорієнтовану спрямованість діяльності муніципальної влади, сучасний стан забезпечення, інституційної та процесуальної гарантованості захисту прав людини – члена територіальної громади, основні напрямки удосконалення муніципальної правозахисної діяльності тощо.

Ці та інші питання набувають особливого значення в сучасних умовах, насамперед, тому, що більшість прав людини реалізується саме на локальному рівні, у межах відповідних територіальних громад. Неповноцінне використання на практиці колосального

¹ Національна стратегія у сфері прав людини: Затверджена Указом Президента України від 24 березня 2021 року № 119/2021. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1192021-37537>

правозахисного потенціалу інститутів місцевого самоврядування безумовно позначається на ефективності застосування конституційного законодавства у сфері прав людини. У зв'язку з чим, аналіз актуальних проблем теорії та практики муніципальної правозахисної діяльності, насамперед, під кутом зору зарубіжного досвіду, є перспективним напрямком конституційно-правових досліджень в Україні.

Формування сучасних поглядів на муніципально-правову проблематику у процесі становлення і розвитку локальної демократії та системи муніципальних прав особистості в рамках публічної самоврядної (муніципальної) влади, на проблеми визначення методологічних підходів до дослідження місцевого самоврядування та його розвитку знайшли своє відображення у наукових розвідках багатьох вітчизняних фахівців у галузі конституційного і муніципального права, зокрема, М. О. Баймуратова, Ю. Ю. Бальція, О. М. Бориславської, І. А. Галіахметова, Л. В. Голяк, В. П. Грбової, І. В. Дробуш, А. А. Єзерова, В. М. Кампа, М. І. Корнієнка, В. В. Кравченка, І. Л. Литвиненко, П. М. Любченка, О. В. Марцеляка, Н. В. Мішиної, М. П. Орзіха, Б. А. Пережняка, В. Ф. Погорілка, О. В. Прієшкіної, М. О. Пухтинського, О. В. Скрипнюка, В. А. Стрільчука, П. А. Трачука, В. А. Шатіла, Ю. С. Шемшученка та інших. На тлі значної кількості наукових розробок, спрямованих на удосконалення місцевого самоврядування, привертає увагу порівняно нечисленна література, присвячена правозахисній діяльності у сфері місцевого самоврядування.

В сучасний період спостерігається гострий доктринальний інтерес до дослідження проблем охорони і захисту прав людини. Численні наукові розвідки присвячені також окремим питанням прав людини, їх систематики, нормативної регламентації тощо. Проте в цих роботах недостатньо досліджені питання взаємовідносин особистості та інститутів місцевого самоврядування.

Не применшуючи значимості накопиченого теоретичного досвіду, визнаючи величезний внесок вчених в дослідження питань, що лежать в основі роботи, слід все ж відзначити, що тема захисту прав людини інститутами місцевого самоврядування під кутом зору зарубіжного досвіду, по суті, ще не була предметом наукового

аналізу. Відсутність спеціальних досліджень в рамках заявленої тематики не дозволяє належним чином удосконалювати як юридичні засоби захисту прав людини, так і розвивати муніципальну правозахисну доктрину.

Перманентні процеси демократизації та децентралізації влади, гармонізації інтересів держави з інтересами територіальних громад, проблематика становлення та розвитку муніципальних прав людини та їх захисту має об'єктивну тенденцію до актуалізації подальших наукових досліджень у цьому напрямку.

Метою представленого на розсуд читача дослідження є комплексний конституційно-порівняльний аналіз ролі місцевого самоврядування в забезпеченні захисту прав людини, визначення на основі цього перспективних напрямків і шляхів удосконалення законодавства, нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування і правозастосовної практики, які сприятимуть підвищенню ефективності правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування.

Досягнення вказаної мети обумовило постановку та послідовне вирішення цілого ряду теоретичних та прикладних завдань, а також напрацювання та перевірку робочих гіпотез, в тому числі шляхом:

- 1) дослідження науково-методологічних підходів до визначення поняття правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування;
- 2) дослідження доктринальних підходів до розуміння муніципальних прав людини;
- 3) конституційно-порівняльного аналізу особливостей реалізації окремих видів муніципальних прав людини;
- 4) дослідження принципів та міжнародних стандартів правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування;
- 5) розкриття ролі органів місцевого самоврядування у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина;
- 6) аналізу світового досвіду організації та правозахисної діяльності муніципальних омбудсманів;
- 7) виявлення правозахисного потенціалу неpubлічних (громадських) інститутів місцевого самоврядування;

8) аналізу проблемних питань законодавчого врегулювання правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування в Україні;

9) визначення перспектив подальшого розгортання правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування;

10) вироблення практичних рекомендацій щодо активізації правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування та підвищення ефективності захисту прав людини як членів територіальних громад.

Ясна річ, автори не претендують на остаточність зроблених ними висновків та повну безспірність викладення матеріалу. Своє головне завдання вони бачили у науковому тлумаченні конституційних правоположень та доктринальних конструкцій, в необхідності запропонувати більш-менш цілісну систему ідей та поглядів, які пояснюють сучасне конституційно-правове регулювання правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування в Україні та існуючий рівень і результати конституційно-правових знань цієї проблематики. Водночас зроблено спробу обґрунтувати свої висновки й пропозиції не тільки значним фактологічним матеріалом, але й нормативно-правовим масивом, який утворює правову основу діяльності територіальних громад та інших суб'єктів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах та сприяє становленню в Україні муніципалізму та громадянського суспільства.

Автори будуть щиро вдячні за рекомендації та пропозиції, які сприятимуть розвитку наукової дискусії з проблем конституційно-правового забезпечення правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування в Україні у світлі зарубіжного досвіду з метою використання результатів дослідження у діяльності територіальних громад та інших суб'єктів місцевого самоврядування, а також практиці законотворення.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОЗАХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1 Науково-методологічні підходи до визначення поняття правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування

Проблема прав людини, їх розвиток, якісне і гідне життя стають постійним предметом уваги законодавців, політиків, науковців, фахівців різних галузей і спрямувань. Світоглядний принцип, який актуалізує гуманістичні і антропологічні тенденції сучасного періоду, за яким людина є найвищою суспільною цінністю, здатною до необмеженого розвитку і самовдосконалення, реалізації всіх своїх сутнісних сил, здібностей та потенціалу, втілюється в новий тип світогляду – людиноцентризм. На принципах людиноцентризму відбуваються всі реформаторські трансформаційні зміни державно-правового розвитку України, зокрема і правової системи.

Висвітлюючи концепцію Конституції України, Ю. С. Шемшученко зазначає, що принцип людиноцентризму має пронизувати усі розділи Конституції. Йдеться, зокрема, як про безпосереднє конституційне закріплення даного принципу, так і про змістовне збагачення і подальшу гуманізацію правового статусу людини і громадянина, посилення гарантій реалізації відповідних прав і свобод, розширення та поглиблення форм участі громадян в управлінні державою, становлення громадянського суспільства, удосконалення місцевого самоврядування тощо². На місці й ролі

² Шемшученко Ю. С. На шляху до оновлення Конституції України. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 2. С. 4–5.

ідеології людиноцентризму в конституційно-правовій доктрині України та сучасному конституційному процесі наголошує й О. В. Скрипнюк³. Людиноцентризм як парадигма конституційної реформи, стверджує В. Г. Воронкова, досліджує антропологічні засади економічної, політичної і соціальної сфери; осмислює умови створення гуманного суспільства, в якому повинні бути реалізовані імперативи справедливого і солідарного суспільства, реабілітовані такі поняття, як «гуманне суспільство», «гуманні відносини», «гуманна людина», «гуманістичне управління»⁴.

Філософія людиноцентризму стала основою реформування й місцевого самоврядування, яке є одним з найбільш значимих рівнів забезпечення, охорони і захисту прав і свобод людини і громадянина, оскільки повсякденна реалізація більшості прав людини та багатьох завдань підвищення якості життя населення здійснюється, в першу чергу, на муніципальному рівні – в конкретних територіальних громадах. Саме на цьому територіально-просторовому рівні функціонування соціуму людина продукує так звані локальні інтереси, що торкаються широкого розмаїття індивідуальних та групових, колективних прав і свобод та знаходять своє відображення і виступають саме як права та свободи людини, які вона потребує і здійснює в різних сферах життєдіяльності чи особисто, чи разом з іншими мешканцями відповідної території держави⁵. Місцевому

³ Скрипнюк О. Виступ на міжнародній науково-практичній конференції. *Людиноцентризм в праві: теоретико-прикладні аспекти* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 16 трав. 2017 р.) / Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України. URL: http://idpnan.org.ua/ua/naukovi_zahodi/2017/konferentsiya_lyudinotsentrizm-v-pravi-teoretiko-prikladni-aspekti_html (дата звернення: 20.03.2021).

⁴ Воронкова В. Г., Зуєва В. О. Антропологічні засади сучасного державотворення у контексті конституційної реформи. *Правова реформа в сучасних умовах: досягнення і перспективи* : матеріали VI Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 26 лют. 2016 р.) / Національний авіаційний університет. Тернопіль : Вектор. 2016. Т. 1. С. 58–60.

⁵ Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні : монографія. Київ : Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2001. С. 32.

самоврядуванню належить важлива роль в реалізації одного з головних завдань сьогодення – поєднання в єдине ціле інтересів держави, суспільства і особистості, оскільки головний сенс, сутність місцевого самоврядування полягає в тому, щоб на рівні кожної окремо взятої особистості здійснювати гармонізацію прав і свобод людини і громадянина з інтересами держави і суспільства⁶. Саме така функціонально-телеологічна спрямованість місцевого самоврядування відповідає ідеям сучасної демократичної правової соціальної держави, найвища цінність якої – людина, її права і свободи.

Важливість правозахисної муніципальної функції пов'язується, перш за все, з тим, що відродження і розвиток місцевого самоврядування як особливої відносно самостійної системи організації публічної влади є одним з головних векторів розвитку національної державності. Місцеве самоврядування, як відомо, досить гармонійно поєднує в собі публічну і непублічну складові. Саме тому у місцевого самоврядування є унікальний, обумовлений його сутністю, правозахисний ресурс. Його унікальність, як вірно відмічає П. Шишов, полягає, перш за все, в тому, що органи місцевого самоврядування, будучи публічними структурами, можуть діяти як інститути влади, а органи територіального громадського самоврядування як інституції громадянського суспільства. Об'єднуючи імперативні (передбачені законом) і ініціативні (добровільні) правозахисні зусилля в межах єдиної територіальної громади, місцеве самоврядування здатне на багато що в справі захисту порушених прав і свобод людини і громадянина⁷.

Необхідність виявлення правозахисного потенціалу інститутів місцевого самоврядування з метою їх витребуваного включення в правозахисну систему держави як вихідного рівня, здатного стати реальним і ефективним у справі гарантування, охорони та захисту прав і свобод людини і громадянина актуалізує,

⁶ Скрипкин Г. Ф. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления. Москва : Юнити-Дана, Закон и право. 2008. С. 9–12.

⁷ Шишов П. В. Роль местного самоуправления в формировании правозащитных механизмов : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Москва, 2009. С. 7.