

ФУНКЦІОНАЛЬНА РОЛЬ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАДИ В РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ НА РІВНІ ГРОМАДИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

THE FUNCTIONAL ROLE OF THE MUNICIPAL AUTHORITY IN THE IMPLEMENTATION OF HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS AT THE LEVEL OF THE COMMUNITY UNDER THE CONDITIONS OF MARITAL LAW

Дробуш І.В., д.ю.н., професор,
завідувач кафедри державно-правових дисциплін
Національний університет «Острозька академія»

У статті автор акцентує увагу на тому, що в умовах воєнного стану критично важливими є ефективність та злагодженість дій усіх органів публічної влади, а також належне та безперервне функціонування органів місцевого самоврядування, які на рівні громади передусім вживатимуть заходи національного спротиву, а також забезпечуватимуть реалізацію прав та законних інтересів жителів громад, надання гуманітарної допомоги як її мешканцям (у т. ч. й внутрішньо переміщеним особам), так і деокупованим/окупованим громадам інших регіонів. У статті йдеться про необхідність функціонування інституту місцевого самоврядування та врахування його організаційно-правових особливостей в умовах війни. Кінцевим результатом реалізації будь-якої функції місцевого самоврядування є втілення в життя всього комплексу прав та свобод людини та громадянина на відповідному локальному рівні, в реальних умовах, у яких відбувається фактична життєдіяльність людини та проявляються всі її життєві потреби. В сучасних умовах формування соціальної державності, розвитку системи місцевого самоврядування, в тому числі в період дії правового режиму воєнного стану, автором обґрунтовується необхідність створення цілісної наукової концепції забезпечення прав та свобод особи, яка включатиме в себе широке коло теоретичних положень стосовно поняття, суті, змісту забезпечення прав і свобод особи та механізму їх реалізації відповідними суб'єктами системи місцевого самоврядування. Дієвість органів місцевого самоврядування у цілому має визначатися з точки зору результативності реалізації, охорони та захисту прав і свобод особи на локальному рівні.

Акцентовано увагу на пошуку оптимальних шляхів вдосконалення механізму забезпечення прав людини та громадянина місцевим самоврядуванням та важливості усвідомлення суті та розмежування таких правових категорій як «захист», «охорона», «реалізація», «забезпечення».

Встановлено, що саме на місцевому рівні має проводитися основна робота щодо задоволення потреб особи в економічній, політичній, соціальній сферах; органи місцевого самоврядування повинні наділятися широкими та різноманітними повноваженнями у сфері реалізації і охорони прав громадян; володіти необхідними формами, засобами, методами роботи, законодавчо визначеною матеріально-фінансовою базою, що дозволить їм своєчасно та цілеспрямовано проводити заходи соціального, економічного характеру, які скеровуються на забезпечення прав і свобод різних верств населення, враховуючи стан війни в Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальна громада, муніципальні права, муніципально-правові відносини, захист прав людини, реалізація прав людини, забезпечення прав людини, воєнний стан.

In the article, the author focuses on the fact that in the conditions of martial law, the effectiveness and coherence of the actions of all public authorities, as well as the proper and continuous functioning of local self-government bodies, which at the community level will primarily take measures of national resistance, and also ensure the realization of rights, are critically important and legitimate interests of community residents, providing humanitarian aid to both its residents (including internally displaced persons) and de-occupied / occupied communities in other regions. The article deals with the need for the functioning of the local self-government institution and taking into account its organizational and legal features in the conditions of war. The final result of the implementation of any function of local self-government is the implementation of the entire complex of rights and freedoms of a person and a citizen at the appropriate local level, in real conditions in which the actual life activity of a person takes place and all his vital needs are manifested. In the modern conditions of the formation of social statehood, the development of the system of local self-government, including during the period of the legal regime of martial law, the author justifies the need to create a holistic scientific concept of ensuring the rights and freedoms of a person, which will include a wide range of theoretical provisions regarding the concept, essence, content ensuring the rights and freedoms of a person and the mechanism of their implementation by the relevant subjects of the local self-government system. The activity of local self-government bodies as a whole should be determined from the point of view of the effectiveness of implementation, protection and advocacy of the rights and freedoms of an individual at the local level.

Attention is focused on finding optimal ways to improve the mechanism of ensuring human and citizen rights by local self-government and the importance of understanding the essence and delimitation of such legal categories as "advocacy", "protection", "implementation", "security".

It was established that it is at the local level that the main work on meeting the needs of a person in the economic, political, and social spheres should be carried out; local self-government bodies should be given broad and diverse powers in the field of implementation and protection of citizens' rights; possess the necessary forms, means, methods of work, the legally defined material and financial base, which will allow them to timely and purposefully carry out measures of a social and economic nature aimed at ensuring the rights and freedoms of various sections of the population, taking into account the state of war in Ukraine.

Key words: local self-government, territorial community, municipal rights, municipal-legal relations, protection of human rights, realization of human rights, provision of human rights, martial law.

Процеси децентралізації, впровадження принципу субсидиарності, конкурентне середовище, підвищення рівня вимог людини до різноманітності та якості отримуваних нею послуг, збільшення її впливу на владу зумовили пошук нових моделей побудови та організації діяльності муніципальних інститутів з урахуванням сучасної парадигми управління, в основі якої лежать два основних принципи побудови європейських держав – принцип демократії та принцип верховенства права.

Як зазначає професор О. В. Батанов, правовий статус людини у системі місцевого самоврядування характеризується органічною єдністю індивідуальних муніципальних суб'єктивних прав, котрі належать кожному жителю

окремо і можуть бути реалізовані окремим жителем – членом територіальної громади незалежно від інших її членів та колективних муніципальних прав, реалізація яких можлива лише за допомогою колективних дій усіх чи більшості жителів – членів територіальної громади. За допомогою цього забезпечується, з одного боку, людиноцентристська орієнтація місцевого самоврядування, а з іншого – інтеграція автономних, індивідуалістичних начал муніципальної свободи з принципами колективізму, общинності на місцевому рівні організації політичного, господарсько-економічного та соціально-культурного життя [1, с. 11].

На інституційному зростанні та широкому використанні можливостей феномену «автономії волі індивіда»,

яке супроводжувалося зростанням і перманентними проявами особистої свободи, творчої ініціативи людей, наголошує М. О. Баймуратов. Досліджуючи феномен муніципальних прав людини, автор наголошує, що в результаті активізації та природного педалювання, внаслідок могутньої інтенсифікації демократизації суспільства, соціополітичних і соціокультурних процесів, були об'єктивно посилені почуття особистої відповідальності та усвідомленого ставлення людини до результатів своєї діяльності, того, що вона є господарем своєї долі та творцем особистого щастя. Це об'єктивно сприяло посиленню відповідних інтенцій (устремлень) у людини відносно моделювання своєї поведінки в рамках макро- (в межах держави) та мікросоціому (в межах мікрореспубліки – територіальної громади). Результатом останнього стала суттєва модифікація та зміна телеологічного (цільового) наповнення правового статусу і правового модусу особистості (від системи координат «держава» – «людина», до системи координат «людина» – «місцеве самоврядування»), що призвело до об'єктивного зниження декларативного потенціалу конституційно-правового статусу людини і наповнення активним функціонально – екзистенційним змістом. Причому наповненню правового статусу не тільки в цілому, але й в частині окремих комплексів прав людини, зокрема комплексу економічних, політичних, особистих прав тощо [2, с. 53].

Не випадково кінцевим результатом реалізації будь-якої функції місцевого самоврядування є втілення в життя всього комплексу прав та свобод людини та громадянина на відповідному локальному рівні, в реальних умовах, у яких відбувається фактична життєдіяльність людини та проявляються усі її життєві потреби. Слушно зауважують М. О. Баймуратов та Б. Я. Кофман, про те, що саме завдяки конституційним правам і свободам людини на рівні МСВ формується масив муніципальних прав людини, який з одного боку, фактично детермінує, продукує і копіює такі конституційні права і свободи людини і громадянина, а з іншого боку – додатково і суттєво легітиміє інститут локальної демократії, підкреслюючи його виключно важливу екзистенційну роль у стабільному існуванні та функціонуванні демократичної правової державності і, створюючи реальні умови для реалізації таких прав і свобод в умовах повсякденної життєдіяльності людської спільноти, – через відповідні стандарти локального життя в межах локальної людської спільноти (ТГ) (фактор просторово-інструментального забезпечення прав і свобод людини через використання інституту муніципальних прав людини [3].

В сучасних умовах формування соціальної державності, розвитку системи місцевого самоврядування важливим є створення цілісної наукової концепції забезпечення прав та свобод особи, яка включатиме в себе широке коло теоретичних положень стосовно поняття, суті, змісту забезпечення прав і свобод особи та механізму їх здійснення відповідними суб'єктами системи місцевого самоврядування. Це пояснюється тим, що їх дієвість у цілому має визначатися з точки зору результативності здійснення, охорони та захисту прав і свобод особи на локальному рівні.

Вітчизняна наука і муніципальна практика приділяє значну увагу різним аспектам функціонування інституту місцевого самоврядування. Водночас на сьогодні існує ряд теоретичних та практичних проблем щодо дієвості інституту місцевого самоврядування саме в частині забезпечення прав людини. Саме тому одним з ключових питань в дослідженні змісту інституту місцевого самоврядування є з'ясування суті проблемних питань щодо забезпечення прав місцевим самоврядуванням; пошук шляхів удосконалення чинного законодавства та вироблення дієвого механізму, який би дозволив ефективно реалізувати права людини на місцевому рівні.

Пошук оптимальних шляхів вдосконалення механізму забезпечення прав людини та громадянина місцевим

самоврядуванням передбачає передусім усвідомлення суті та розмежування таких правових категорій як «захист», «охорона», «реалізація», «забезпечення».

Якщо виходити з правового змісту цих понять, то під захистом необхідно розуміти дії, спрямовані на відновлення порушених прав або усунення перешкод на шляху їх здійснення.

Захистом прав громадян займаються передусім судові (згідно зі ст. 55 Конституції України), правоохоронні органи, та громадські правозахисні організації. Для самоврядних органів така діяльність не є основним напрямом роботи, хоча певні її елементи присутні в роботі, наприклад, адміністративних комісій, муніципальних уповноважених з прав людини.

Охорона прав – це комплекс заходів, які виконують превентивну, запобіжну функцію (заборона певної поведінки, що порушує права людини, профілактичні заходи). Яскравим прикладом реалізації повноважень в цій сфері є право створювати муніципальну поліцію, муніципальну варту, тощо.

Реалізація прав – це передусім категорія особистісна, це відповідні дії чи бездіяльність певної особи, яка володіє конкретними правами і самостійно вирішує, яким чином їх використовувати. Але для реалізації значної більшості прав, визнаних та зафіксованих у законодавстві (право на охорону здоров'я, соціальне забезпечення), необхідно встановити додаткові процедури, тобто кореспондуючий обов'язок уповноважених суб'єктів (державних чи самоврядних) здійснювати певні послідовні й узгоджені дії з метою створення необхідних умов для реалізації цих прав.

Заходи реалізації, захисту й охорони прав людини об'єднуються загальним поняттям «забезпечення», під яким розуміють діяльність щодо створення необхідних умов та засобів для задоволення прав і свобод людини.

Аналізуючи сутність забезпечення прав особи, слід разом із юридичними складовими цієї системи, розглядати економічні, політичні та соціальні умови забезпечення прав і свобод особи, дослідження яких дає можливість найбільш повно уявити основні закономірності забезпечення цих прав і свобод, адже перелічені фактори як матеріальні умови життєдіяльності суспільства, обумовлюють фактичне становище у сфері забезпечення прав і свобод особи. Особливо актуалізується проблема забезпечення прав в умовах збройної агресії з боку РФ.

В умовах воєнного стану критично важливими є ефективність та злагодженість дій усіх органів публічної влади, а також належне та безперервне функціонування органів місцевого самоврядування, які на рівні громади першочергово вживатимуть заходи національного спротиву, а також забезпечуватимуть найнеобхідніші потреби місцевого населення, надаватимуть гуманітарну допомогу як її мешканцям (у т. ч. й вимушено переміщеним особам), так і деокупованим/окупованим громадам інших регіонів [4, с. 27].

Водночас існують різні погляди на необхідність існування місцевого самоврядування в умовах війни. Зокрема в Рекомендаціях щодо припинення повноважень органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану йдеться про припинення повноважень районних і обласних рад на усій території України у зв'язку з утворенням відповідних військових адміністрацій. Це важливо зробити для унеможливлення використання ворогом цих рад чи окремих депутатів для проведення їхніх псевдозасідань чи в інший спосіб здійснення підривної діяльності. Щодо утворення військових адміністрацій на рівні громад (села, селища та міста), то тут військові адміністрації не повинні, а можуть утворюватися (частина третя ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»). У разі утворення військової адміністрації в громаді (чи населеному пункті) повноваження відповідних органів місцевого самоврядування припиняються. Вся влада в громаді переходить до військової адміністрації з дня її утворення. Місцеве само-

врядування відновить роботу тільки після проведення нових виборів по завершенні воєнного стану. Військовому командуванню України треба розглянути можливість оперативного та доволі масштабного утворення військових адміністрацій на рівні громад і населених пунктів для забезпечення координованості оборони держави в умовах воєнного стану. Це особливо важливо в громадах, які вже зараз живуть в умовах військових дій/окупації/блокади/ оточення території громади чи загрози таких дій. В цих громадах треба утворювати військову адміністрації невідкладно, а також приймати такі ж рішення щодо усіх громад у межах відповідного району чи навіть області [5]. Такі пропозиції зумовлені побоюваннями щодо колабораціонізму, оскільки колаборантами є представники місцевого самоврядування, зокрема мер Куп'янська на Харківщині, в Мелітополі місцева депутатка оголосила себе мером і співпрацює з окупантами. Водночас маємо й інші приклади дієвої взаємодії місцевої влади з військовими адміністраціями, зокрема Харківська та Сумська обласні ради звернулися до країн-членів НАТО закрити небо над Україною, Херсонська обласна рада відкинула пропозиції окупанта про створення ХНР і референдум з цього питання, міський голова Харкова І. Терехов відмовився здати місто ворогу, міського голову Мелітополя І. Федорова викрали і безуспішно намагалися схилити на бік окупанта, і таких прикладів чимало. Маємо законодавчу практику створення військової адміністрації на рівні громади. Указом Президента України від 18 квітня 2022 року утворено Народицьку селищну військову адміністрацію Коростенського району Житомирської області [6]. Залежно від реального стану ситуації (окупація, деокупація, території, де ведуться бойові дії) органи місцевого самоврядування виконують функції зі забезпечення належної реалізації правового статусу особи-члена територіальної громади та вимушено переміщених осіб, оборонну функцію, функції, спрямовані на збереження життя та здоров'я членів територіальних громад, їх евакуація на підконтрольну територію України, відновлення інфраструктури територіальної громади після деокупації території, налагодження логістики гуманітарної допомоги громадам, які її потребують.

Тому не випадково передбачено особливості функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану [7]. Зокрема, мова йде про можливість прийняття рішення сільським, селищним, міським головою, з обов'язковим інформуванням начальника відповідної обласної військової адміністрації протягом 24 годин, щодо: 1) звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд, у тому числі тих, що були встановлені, але не введені в експлуатацію у встановленому законодавством порядку; 2) обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок бойових дій, відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»; 3) демонтажу будівель і споруд, які за результатами обстеження, визнані аварійно небезпечними і такими, що становлять загрозу життю людей (крім об'єктів оборонного і спеціального призначення, об'єктів культурної спадщини та об'єктів, на які поширюється дія Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»).

Також голови громад можуть прийняти рішення про створення спеціалізованих установ з надання безоплатної первинної правничої допомоги, призначення на посади і звільнення з посад керівників цих установ, залучення фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правничої допомоги, що невідкладно доводяться до відома жителів відповідних територіальних громад.

Таким чином, саме на місцевому рівні має проводитися основна робота щодо задоволення потреб особи в економічній, політичній, соціальній сферах; органи місцевого самоврядування повинні наділятися широкими і різноманітними повноваженнями у сфері реалізації і охорони прав громадян; володіти необхідними формами, засобами, методами роботи, законодавчо визначеною матеріально-фінансовою базою, що дозволить їм своєчасно та цілеспрямовано проводити заходи соціального, економічного характеру, які спрямовуються на забезпечення прав і свобод різних верств населення, враховуючи стан війни в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Батанов О.В. Муніципальні права людини в умовах глобалізації: тенденції становлення та особливості реалізації. Права людини в Україні та у зарубіжних країнах: проблеми теорії та нормативно-правової регламентації: колективна монографія / За заг. ред. Н. В. Мішиної. Львів – Торунь: Ліга – Прес, 2020. 392 с. URL. <http://catalog.liha-pres.eu/index.php/liha-pres/catalog>
2. Баймуратов М. О. Феноменологія муніципальних прав людини. Міське самоврядування та регіональний розвиток в Україні. – 2013. – № 1. – С. 52–56.
3. Баймуратов М.О., Кофман Б.Я. Компетенційні повноваження органів місцевого самоврядування в сфері захисту прав людини в період миру і воєнного стану в Україні: актуальні питання регламентації та регулювання. URL. <https://constitutionalist.com.ua>
4. Дробуш І.В. Роль територіальних громад та їх представницьких органів у забезпеченні соціальних прав вимушено переміщених осіб в умовах війни з РФ. Конституційно-правові механізми реалізації та захисту прав людини і громадянина в умовах війни: світовий досвід та Україна: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 26 травня 2022 р. Ужгород: Ужгородський національний університет, 2022. – 418 с.
5. Рекомендації щодо припинення повноважень органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану: НУ "КМА". URL : <http://www.slideshare.net/CentrePravo>
6. Про утворення військової адміністрації : Указ Президента України № 260/2022 від 18 квітня 2022 р. URL : <http://www.president.gov.ua/documents/2602022-42197>
7. Про правовий режим воєнного стану: Закон України URL. <https://zakon.rada.gov.ua>