

УДК 342.7:352

DOI: 10.32342/2709-6408-2021-2-3-5

Н.В. БОЧАРОВА,

доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри права, політології та міжнародних відносин Університету імені Альфреда Нобеля (м. Дніпро)

ORCID: 0000-0002-9256-9493

МІСТА ПРАВ ЛЮДИНИ ЯК НОВЕ ЯВИЩЕ СУЧАСНОГО МУНІЦИПАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

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). Наукове осмислення і аналіз процесу появи міст прав людини почалися паралельно з виникненням цього феномену муніципального розвитку в зарубіжних країнах. Одним із перших європейських міст, де права людини стали частиною муніципальної політики, була Барселона. Тут введено посаду уповноваженого з громадянських прав, а пізніше відкрито Департамент громадянських прав Барселони. Ініціативу реалізовано для того, щоб подолати наслідки «нових» хвиль міграції і зростаючу расову, етнічну та релігійну різноманітність у місті. У статті досліджується використання в практиці муніципального управління зарубіжних країн захисту прав людини, визначених у міжнародних правозахисних документах глобального та регіонального рівня. Аналізуються причини і фактори залучення міст до правозахисної діяльності, наводяться конкретні приклади роботи органів місцевого самоврядування із забезпечення як усього спектра міжнародно визнаних прав людини, так і окремих напрямів боротьби з расизмом, дискримінацією, ксенофобією та відчуженням. Наведені у статті приклади свідчать про наявність стійкої тенденції залучення сучасних міст до правозахисної діяльності. Цей світовий досвід потребує ретельного вивчення і впровадження в практику муніципального управління в Україні. Сучасні кризові явища, такі як пандемія коронавірусу або мігрантська криза в Європі, ще більше актуалізують це завдання.

Ключові слова: права людини, місцеве самоврядування, муніципальне управління, правозахисна діяльність.

Постановка проблеми. 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 і підготовлена на її основі спеціальна доповідь Верховного комісара ООН з прав людини «Місцеве самоврядування та права людини» (A/HRC/42/22).

Дослідники констатують, що до появи феномену міст прав людини привів комплекс факторів суспільно-політичного і соціально-економічного розвитку кінця 80-х – початку 90-х років ХХ ст. [2]. Саме тоді відбулося залучення міст до дискурсу та практики міжнародних прав людини, коли останні почали враховуватися при формуванні міської політики. Серед причин називають процес глобальної урбанізації і демографічні зміни, пов'язані

із збільшенням населення у містах. У 2008 р. вперше в історії було зафіксовано проживання у містах більше половини населення світу [3]. Очікується, що у 2030 р. ця кількість зросте майже до 5 млрд людей.

Формування міст за рахунок тих, хто переїжджали в пошуках індивідуальної автономії, породжувало виклики у сфері соціальної згуртованості. Потрібен був дискурс, який об'єднає міських жителів і формує спільну систему орієнтирів, для суспільного існування. Міста мають унікальний потенціал для розширення можливостей людини, вирішення соціальних і екологічних проблем. З урбанізацією 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: безпека, освіта, охорона здоров'я, прайвесі.

У таких умовах міжнародні правозахисні організації та місцеві органи влади все частіше звертаються один до одного, минаючи національну державу. Місцева влада починає чітко базувати свою політику на правах людини, визначених у міжнародних договорах.

Стан дослідження. Наукове осмислення і аналіз процесу появи міст прав людини почалося паралельно з виникненням цього феномену муніципального розвитку в зарубіжних країнах. У вітчизняному правознавстві тема не була предметом спеціального дослідження. Серед зарубіжних публікацій можемо виділити монографічні роботи узагальнювального характеру щодо розвитку локальної демократії (Д. Харвей [4]), окремі статті стосовно феномену правозахисного руху в містах у цілому (М. Гріголо [5], М. Дікеч і Л. Гілберт [6], П. Маркузе [7], К.А. Аттох [8]), а також проявів залучення до захисту прав людини конкретних міст країн світу. Серед спеціальних досліджень звертає на себе увагу ґрунтовна і насичена фактичним матеріалом праця науковців Утрехтського університету (Нідерланди) Б. Оомен та М. Баумгартеля «Міста прав людини» [9]. Концептуальні питання взаємодії державних та муніципальних органів у захисті прав людини поставлено в науковій праці М.Ф. Дейвіс з показовою назвою «Мислити глобально, діяти локально: держави, муніципалітети та міжнародні права людини» [10].

Мета статті. Проаналізувати досвід участі у захисті прав людини муніципалітетів зарубіжних країн з метою його запровадження в Україні і використання норм міжнародної системи захисту прав людини при формулюванні міської політики в умовах проведення муніципальної реформи в Україні.

Виклад основного матеріалу. Рух міст прав людини пов'язують зі спробами ввести поняття «право на місто», запропоноване французьким соціологом А. Лефевром у нарисі *La Droi a la Ville (1968)*. З цією метою було прийнято Європейську хартію для захисту прав людини в місті (2000) і проводилися обговорення прийняття Всесвітньої хартії прав людини у місті [11–12]. При цьому місто визначалося як колективний простір, який належить усім, хто в ньому перебуває. Мешканці мають право на умови, які забезпечують їхній політичний, соціальний та екологічний розвиток, але в той же час 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 міститься заклик до демократичного управління ним. Кінцевою метою тут є формулювання інструменту, який міг би бути прийнятий системою ООН, регіональними правозахисниками та урядами як юридичний орієнтир для захисту прав людини містами.

Одним з факторів, які сприяли появі і закріпленню прав людини в діяльності муніципальних органів, було прийняття на Всесвітній конференції з прав людини Віденської декларації та Програми дій, в яких міжнародне співтовариство звернуло свою увагу на реальну реалізацію прав людини. Віденська декларація 1993 року, прийнята наприкінці холодної війни, підкреслювала важливість освіти в галузі прав людини та моніторингу прав людини і заохочувала до створення національних правозахисних інституцій, залучення неурядових організацій та бізнесу до реалізації прав людини.

Паралельно посилювалося наднаціональне забезпечення прав людини, розширюючи повноваження органів контролю за дотриманням прав людини в системі ООН. Рада з прав

людини запровадила практику періодично переглядати стан прав людини в усіх державах – членах ООН, наголошуючи на ролі місцевих органів влади в реалізації прав людини. Спеціальний доповідач ООН з питань насильства щодо жінок, наприклад, відвідавши Італію у 2012 р., не лише розмовляла з представниками національного уряду та різних неурядових організацій, а й відвідала Рим, Мілан, Болонью та Неаполь, і у своїй доповіді прямо посилалася на важливість місцевої політичної волі для боротьби з насильством щодо жінок [9, с. 4].

Термін «міста прав людини» вперше ввела неурядова організація Народний рух за вивчення прав людини (The People's Movement for Human Rights Learning – PDHRE), у документах якої йшлося «про місто чи спільноту, де люди доброї волі у керівних органах, організаціях та інституціях намагаються дозволити структурі прав людини керувати розвитком життя громадян» [13]. За відправну точку було взято відоме твердження Елеонори Рузвельт про те, що права людини починаються близько до дому (human rights begin close to home).

На сьогодні існують десятки міст прав людини, які дотримуються методології PDHRE, починаючи від Порт-Алегрі в Бразилії і закінчуючи містами в Гані, Кенії, Руанді, Малі, Індії, Канаді та на Філіппінах. Крім того, Вашингтон (столиця США) ухвалив резолюцію про те, щоб стати містом прав людини в 2008 р. і зробити місто «моделлю для громад у всьому світі, щоб стати свідками практичних способів, якими система прав людини може зробити кожного громадянина партнером сталих змін» [14].

Першим європейським містом, яке офіційно прийняло статус міста прав людини, був Грац, де в лютому 2001 р. Муніципальна рада прийняла Декларацію прав людини. У цьому документі Рада зобов'язалася 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.

Багато міст, що займаються правами людини, поєднують зовнішню мережеву діяльність із внутрішніми діями. Наприклад, місто Нант у Франції прагне стати «світовою столицею прав людини». У цьому плані найважливішою і помітною подією є Всесвітній форум з прав людини в Нанті, який організовується кожні два-три роки.

Окрім цих міст, які чітко ідентифікують себе як міста з правами людини, є все більше мереж місцевих органів влади, які прагнуть включити права людини у свою діяльність. Одним із важливих рухів у цій сфері є Об'єднані міста та місцеве самоврядування (*United cities and local government* – UCLG). Це мережа, що складається з понад 1000 міст і 112 асоціацій місцевих органів влади в усьому світі. Місія UCLG зі штаб-квартирою в Барселоні – «бути єдиним голосом і всесвітнім прихильником демократичного місцевого самоврядування, пропагуючи його цінності, цілі та інтереси через співпрацю між місцевими органами влади та в межах ширшого міжнародного співтовариства» [15].

Окрім міст, які загалом приймають права людини як політичну основу, є також багато міст, які базують політику на основі одного конкретного договору про те чи інше право людини. Роблячи це, вони йдуть далі стандартів, встановлених на національному рівні. Прикладом може бути прийнята в Сан-Франциско Конвенція щодо жінок (*Women's Convention*). На глобальному рівні діє Міжнародна коаліція міст проти расизму (*International Coalition of Cities against Racism*), ініціатива, започаткована ЮНЕСКО в березні 2004 р. для створення мережі міст, зацікавлених в обміні досвідом з метою покращання своєї політики боротьби з расизмом, дискримінацією, ксенофобією та відчуженням.

Нові перспективи у діяльності міст прав людини визначено на останньому Всесвітньому форумі міст з прав людини (The World Human Rights Cities Forum – WHRCF), щорічному заході, який проводиться в місті Кванджу, Республіка Корея. Цього року Форум проходив з 7 по 10 жовтня на тему: «Права людини в часи викликів: новий суспільний договір». Загалом у заході взяло участь 3012 учасників із 76 країн та 322 міст з усього світу.

У Фінальній декларації форуму (Final Declaration of the 11th Forum of WHRCF) було висловлено глибоку стурбованість у зв'язку з різноманітними загрозами для прав людини та демократії через насильство, дискримінацію, нерівність, несталий розвиток, зміну клімату та екологічні катастрофи і визначено п'ять подальших напрямів роботи:

1. Вжити заходів проти різноманітних викликів нашого часу, щоб розвивати права людини та демократію, у співпраці з містами, що займаються правами людини.

2. Сприяти комунікації та порозумінню між ключовими учасниками з метою подальшого обговорення нового соціального договору та реалізації прав людини для справедливого та інклюзивного суспільства.

3. Прагнути захистити вразливі групи, виявляючи потенційні та нові категорії вразливих груп.

4. Слідкувати за станом прав людини різних соціально незахищених верств та докласти спільних зусиль для захисту їхніх прав людини, зокрема від насильства.

5. Запропонувати дослідницьку роботу щодо порядку денного, майбутнього напрямку та стратегії руху правозахисних міст, а також розширення ролі *Всесвітнього форуму міст з прав людини* [16].

У документі також ставиться питання визнати необхідність нового соціального договору між народами та їхніми урядами, щоб відновити довіру та прийняти всеосяжне бачення прав людини, результати якого мають відображатися в повсякденному житті людей через активну та рівну участь жінок, включаючи оновлені механізми управління для забезпечення кращих суспільних благ і відкриття нової ери загального соціального захисту, охоплення медичними послугами, освіти, навичок, гідної роботи та житла.

Крім того, пропонується визнати необхідність ефективних та гармонізованих заходів, запроваджених місцевими та центральними органами влади для допомоги внутрішньо переміщеним особам та біженцям, з особливою увагою ставитися до прав меншин, дітей, жінок та осіб з інвалідністю, чиї страждання посилюються в часи насильства. Визнати необхідність для місцевого громадянського суспільства зосередитися на восьми тематичних напрямках, присвячених біженцям, літнім людям, людям з інвалідністю, дітям та молоді, сталому розвитку, соціальній економіці, праву на їжу та мир, очікуючи, що пропозиції сесії буде реалізовано.

Висновки. Органи місцевого самоврядування відіграють ключову роль у заохоченні та захисті прав людини. Міське самоврядування має різні форми та функції залежно від конституційної та правової систем відповідної держави. Однією з його важливих функцій є надання управлінських послуг, які відповідають місцевим потребам та пріоритетам, пов'язаним з реалізацією прав людини на місцевому рівні. Хоча основна відповідальність за сприяння та захист прав людини покладається на національні уряди, просування культури прав людини в місцевих органах відіграє життєво важливу роль у сприянні повазі та реалізації прав людини в суспільстві.

Наведені цій статті приклади свідчать про наявність стійкої тенденції залучення сучасних міст до правозахисної діяльності. Цей світовий досвід потребує ретельного вивчення і впровадження в практику муніципального управління в Україні. Сучасні кризові явища, такі як пандемія коронавірусу, або мігрантська криза в Європі, ще більше актуалізують це завдання.

Список використаної літератури

1. The Human Rights Cities Network. Who we are. URL: <https://humanrightscities.net/> (дата звернення: 26.10.21).

2. The SAGE Handbook of Human Rights. Chapter: Human Rights Cities. Publisher: Sage. Editors: Anja Mihr, Mark Gibney. P. 709–729. DOI: 10.4135/9781473909335.n39

3. Ibid.

4. Harvey D. *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. London and New York: Verso. 2012. URL: <http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/02babel/textos/harvey-rebel-cities.pdf> (дата звернення: 26.10.21).

5. Grigolo M. Incorporating cities into the EU anti-discrimination policy: between race discrimination and migrant rights. *Ethnic and Racial Studies*. 2011. № 34 (1). P. 1751–1769. URL:

<https://www.tandfonline.com/doi/abs/> DOI: 10.1080/01419870.2010.538422 (дата звернення: 26.10.21).

6. 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.com/doi/abs/> DOI:10.1080/10455750208565479

7. Marcuse P. From Critical Urban Theory to the Right to the City. *City*. 2009. № 13 (2–3). P. 185–197. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/> DOI: 10.1080/13604810902982177

8. Attoh K.A. What Kind of Right is the Right to the City? *Progress in Human Geography*. 2011. № 35 (5). P. 669–685. URL: <https://journals.sagepub.com/> DOI: 10.1177/0309132510394706

9. Oomen B., Baumgartel M. (2014). Human Rights Cities. doi: 10.4135/9781473909335.n39

10. Davis M. Thinking Globally, Acting Locally: States, Municipalities, and International Human Rights / Eds. C. Soohoo et al. *Bringing Human Rights Home: a History of Human Rights in the United States*. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 2007. P. 258–286. URL: <https://rwi.lu.se/publications/thinking-globally-acting-locally-states-municipalities-and-international-human-rights/> (дата звернення: 26.10.21).

11. 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: 26.10.21).

12. For the discussion on the World Charter for the Rights to the City cf. URL: <http://www.hic-net.org/document.php?pid=2422> [cited 27 September 2012] (дата звернення: 26.10.21).

13. The People’s Movement for Human Rights Learning (PDHRE). URL: <https://www.pdhre.org/about.html> (дата звернення: 26.10.21).

14. To recognize December 10, 2008, as “Washington, DC Human Rights Day” in the 12 District of Columbia. Ceremonial Resolution. URL: <http://www.pdhre.org/DC-HRC-Resolution> (дата звернення: 26.10.21).

15. UCLG, as a global network of cities, local, regional, and metropolitan governments, and their associations. URL: <https://www.uclg.org/en/organisation/about> (дата звернення: 26.10.21).

16. Human Rights in Times of Challenge: A New Social Contract. URL: <https://humanrightscities.net/human-rights-in-times-of-challenge-a-new-social-contract-addressing-covid-19-and-the-climate-crisis-at-the-11th-world-human-rights-cities-forum/995/> (дата звернення: 26.10.21).