

Правова природа

природа

відповідальності органів місцевого самоврядування за дотримання європейських стандартів прав і свобод людини



О. М. Руднева
доктор юридичних наук

У статті досліджуються теоретичні проблеми відповідальності держав за порушення міжнародних стандартів прав людини органами місцевого самоврядування. Автор також зупиняється на окремих аспектах питання про розмежування категорій юридичної відповідальності та міжнародної відповідальності держав.

Ключові слова: юридична відповідальність, права людини, міжнародні стандарти.

В статье исследуются теоретические проблемы ответственности государств за нарушение международных стандартов прав человека органами местного самоуправления. Автор также останавливается на отдельных аспектах вопроса о разграничении категорий юридической ответственности и международной ответственности государств.

Ключевые слова: юридическая ответственность, права человека, международные стандарты.

In article theoretical problems of responsibility of the states for infringement of the international standards of human rights by local self-government bodies are researched. The author also analyzes different aspects of an issue on differentiation of categories of legal responsibility and the international responsibility of the states.

Keywords: *legal responsibility, human rights, international standards.*

Проблема визначення правової природи відповідальності органів місцевого самоврядування за дотримання європейських стандартів прав і свобод людини є надзвичайно актуальною. Очевидно, що проблематика відповідальності має не тільки наукову, але й прикладну, практичну цінність. Попри це, у наукових джерелах практично не розкриваються сучасні підходи до вирішення цього питання.

Окремі позиції щодо міжнародної відповідальності як такої, а також особливостей відповідальності юридичних осіб публічного права можна зустріти у працях таких науковців, як Ю. Блажевич, В. А. Вадапалас, Г. Л. Гусейнов, Ю. М. Колосов, І. І. Лукашук, Р. А. Мюллерсон, Г. І. Тункін, М. О. Ушаков, К. Цеманек, І. В. Яковюк та ін. Не можна не відзначити, що результати проведених вказаними вченими досліджень закладають теоретичний фундамент для вирішення питань, що поставлені у цій статті, однак, особливості правової природи відповідальності за дотримання європейських стандартів прав і свобод людини у вітчизняній правовій доктрині розкриваються не в повній мірі. Цей факт зумовлює потребу подальших ґрунтовних та системних наукових досліджень різних аспектів зазначеної проблематики.

У нашій статті зупинимось лише на деяких з них, а саме – на аналізі питання про сутність юридичної категорії відповідальності

за недотримання міжнародних стандартів прав людини, а також на окремих аспектах питання про розмежування у цьому зв'язку категорій юридичної та міжнародної відповідальності. Вказані питання досліджувалися багатьма вченими та неодноразово підіймалися світовою спільнотою.

Як зазначає В. П. Чурсін, у місцевому самоврядуванні відносини відповідальності набувають особливого характеру, оскільки дії у цій сфері породжують глибокі соціальні наслідки як для окремої особи, територіальної громади, так і для суспільства та держави. Здійснення муніципальної влади вимагає відповідальної, професійної і компетентної роботи посадових осіб місцевого самоврядування і депутатів місцевих рад [1].

Традиційною для багатьох науковців стала думка про певний імунітет органів державної влади та органів місцевого самоврядування, як юридичних осіб публічного права, у відносинах з іноземцями. Однак реалії ХХІ ст. засвідчують, що міжнародне право прав людини досягло такого рівня свого розвитку та світового визнання, що держава може бути відповідачем та притягатися до міжнародної відповідальності за порушення прав і свобод людини, які допускалися органами влади та/або органами місцевого самоврядування. Почастішали випадки визнання України винною у порушенні європейських стандартів прав і свобод людини Європейським судом з прав людини, а також міжнародними інвестиційними арбітражами.

У цьому зв'язку важливо підкреслити, що держава відповідатиме за порушення прав людини навіть у тому випадку, коли воно було здійснене не органом держави, а органом місцевого самоврядування. Таким чином, порушення прав і свобод людини і громадянина органом місцевого самоврядування є підставою для притягнення держави до міжнародної відповідальності.

Варто відмітити, що важливу роль у розробці концепції відповідальності держав

відіграла та продовжує виконувати Комісія міжнародного права ООН. Питання про міжнародну відповідальність держав Комісія почала розглядати ще у 1956 р. Зважаючи на складність цієї проблеми, тривалий час предметом обговорення Комісії було визначення обсягу та критеріїв цього питання, проте й досі воно не втратило своєї актуальності. Протягом багаторічного періоду Комісія проводила ґрунтовну роботу щодо розробки проекту норм, які б слугували джерелами правової регламентації відповідальності держав за порушення міжнародних зобов'язань. Результатом цієї праці став Проект статей про міжнародну відповідальність держав (далі – Проект статей), затверджений Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 56/589 від 12 грудня 2001 р. Але на сьогодні цей документ, зважаючи на не досягнення державами остаточних домовленостей з низки питань, усе ще не набув статусу міжнародно-правового договору, тому його характер переважно рекомендаційний, а прийняття вказаної резолюції має більше політичне, ніж юридичне значення.

Власне термін «міжнародна відповідальність за порушення міжнародних стандартів у галузі прав людини» досить неоднозначний з точки зору теорії права. Однією з причин складності його тлумачення є питання щодо розмежування категорії «міжнародна відповідальність» з поняттям «юридична відповідальність». М. О. Ушаков правильно відзначає, що терміни «відповідальність» та «міжнародна відповідальність» вживаються для позначення якісно відмінних, проте складно диференційованих понять, що іноді породжує істотну плутанину в розумінні сутності явища, про яке йдеться [2, с. 123].

Дійсно, і категорія міжнародної відповідальності, і категорія юридичної відповідальності є видами одного явища – соціальної відповідальності.

Поняття міжнародної відповідальності держав за недотримання міжнародних

стандартів захисту прав людини та юридичної відповідальності у галузях внутрішньодержавного права (кримінальної, адміністративної, цивільно-правової тощо), незважаючи на їх спільну належність до ширшої категорії соціальної відповідальності, мають певні відмінності, що витікають із специфіки певного кола правовідносин. Тому з метою з'ясування правової природи категорії міжнародної відповідальності держави, виникає потреба у встановленні цих відмінностей.

Поняттю юридичної відповідальності, аналізу її сутності та видів присвячені вітчизняні та зарубіжні дослідження, хоча щодо багатьох питань вчені не прийшли до одностайної позиції, зокрема висловлюються різні погляди навіть на її визначення. Так, дехто розглядає юридичну відповідальність передусім як санкцію за правопорушення, наслідок, передбачений нормою права на випадок її невиконання.

Схожі думки висловлювалися та обґрунтовувалися також багатьма іншими вченими.

Також значного поширення в юридичній науці набув протилежний підхід, згідно з яким юридична відповідальність не зводиться лише до правовідносин із застосування наслідків порушення суб'єктом права своїх обов'язків, а охоплює й стан осмислення ним необхідності їх суворого й неухильного виконання, усвідомлення потреби в їх дотриманні, визнання корисності виконання вимог, встановлених нормами права для його поведінки. Прихильники такої диференціації юридичної відповідальності виділяють позитивну та негативну її форми (типи).

На думку С. Алексеева, юридична відповідальність в позитивному аспекті передбачає суворе, ініціативне виконання своїх обов'язків або осмислення особою власного обов'язку перед суспільством, розуміння в світі цього обов'язку змісту та значення своїх дій, корегування своїх дій з покладеними на неї обов'язками, які випливають

із суспільних зв'язків людини [3, с. 371]. Виходячи з такої позиції, вважається хибним твердження про наявність юридичної відповідальності лише у випадку порушення певним суб'єктом правовідносин покладених на нього обов'язків. У такому разі є підстави говорити про іншу форму юридичної відповідальності – негативну. Негативна відповідальність, на думку прибічників викремлення з юридичної відповідальності вказаних форм, це відповідальність за поведінку, що мала місце у минулому, якою порушувалися вимоги закону.

На наш погляд, незважаючи на аргументованість обох вищеописаних підходів, слід погодитися з науковцями, які визначають юридичну відповідальність не лише як негативні наслідки невиконання (неналежного виконання) суб'єктом правовідносин покладених на нього обов'язків, настання яких пов'язане із можливістю застосування до порушника зовнішнього примусу, а й внутрішню настанову, сумлінне ставлення до своїх обов'язків, активну спрямованість на їх реалізацію. Слід погодитися з вченими, котрі зазначають, що основним сенсом ідеалу відповідальності у праві є її здатність позначати єдину, тобто однакову для всіх міру необхідної поведінки людей у суспільстві [4, с. 78].

Про юридичну відповідальність доцільно вести мову вже на етапі, коли суб'єкт права, на якого потенційно може поширювати свою дію диспозиція правової норми, вступає у передбачені нею правовідносини, набуваючи статусу носія обов'язків, встановлених відповідною нормою.

Відповідальність держав за порушення органами місцевого самоврядування прав і свобод людини підпадає під ознаки терміна «міжнародно-правова відповідальність», оскільки за своєю сутністю та видами вона суттєво відрізняється від юридичної відповідальності за внутрішньодержавним правом, де вона виступає у якості кримінальної, цивільної та адміністративної відповідаль-

ності [1, с. 123-124]. Необхідність введення поняття міжнародної відповідальності держав з'явилася із зародженням та розвитком міждержавних відносин, оскільки динамічний розвиток останніх видається неможливим без встановлення певних гарантій дотримання їх суб'єктами спільно встановлених ними ж правил, а відтак і без створення відповідних механізмів забезпечення виконання сторонами своїх домовленостей.

Цінність міжнародних договорів з прав людини насамперед полягає не у формальному проголошенні визнання та спрямованості членів світової спільноти до утвердження відповідних прав, а у повсякденній поточній реалізації їх у правозастосовчій практиці. Належне виконання державами – учасницями, в тому числі органами місцевого самоврядування цих держав, зобов'язань, взятих на себе з приєднанням до міжнародних договорів з прав людини, є показником справжньої ефективності останніх. В іншому випадку вони залишатимуться лише теоретичною конструкцією, юридичною фікцією. Виходячи з координаційного характеру міжнародного права, у міжнародно-правовому регулюванні сфера прояву і застосування категорії позитивної юридичної відповідальності розширюється у порівнянні з відповідною категорією в загальнотеоретичному розумінні. Про широке закріплення позитивної відповідальності держав на міжнародному рівні свідчить низка положень міжнародно-правових документів.

Відповідно до статті 24 Статуту ООН, на держав – членів ООН покладається головна відповідальність за підтримання міжнародного миру та безпеки. Згідно зі статтею 1 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, усі держави, які беруть у ньому участь, в тому числі ті, які несуть відповідальність за управління несамоурядними та підопічними територіями, повинні, відповідно до положень Статуту Організації Об'єднаних Націй, заохочувати здійснення права на самовизначення і по-

важати це право. Подібні положення містяться і в інших договорах з прав людини.

Наведені положення є красномовним свідченням того, що відповідальність держави виникає з моменту визнання нею обов'язковості для себе положень тих чи інших договорів, що покладають на неї певні завдання, а отже, мають зобов'язуючий характер. Причому останній полягає у необхідності виконання державою низки юридичних обов'язків не лише у зв'язку з вчиненням нею певних порушень, а й у разі правомірної її поведінки. Остання й вважатиметься тією площиною, в якій реалізується позитивна відповідальність держави.

Слід зазначити, що позитивна відповідальність полягає не тільки у вимозі неухильного виконання державою міжнародних договорів, а включає в себе й інші елементи. Так, вона передбачає стимулювання держав до активної діяльності, спрямованої на оптимальне впровадження цілей, встановлених міжнародними договорами, включаючи участь у розробці та створенні нових міжнародно-правових норм, удосконаленні існуючих механізмів щодо їх реалізації.

Специфіка міжнародно-правової відповідальності держав полягає в особливому суб'єктному складі правовідносин, що виникають в процесі її реалізації. На відміну від юридичної відповідальності у внутрішньодержавному праві, де один одному протиставляються правові статуси суб'єкта, уповноваженого притягати до відповідальності, та правопорушника, міжнародна відповідальність держав базується на якісно відмінних засадах. Її суб'єктами виступають рівноправні та незалежні одна від одної держави, жодна з яких не має формальних переваг щодо наявності важелів впливу на іншу. На відміну від юридичної відповідальності у класичному її розумінні, правовідносини у сфері міжнародної відповідальності держав не передбачають можливості субординаційних відносин, характерних при застосуванні заходів державного при-

мусу. З огляду на це обсяг прав та обов'язків держав, що приєдналися до певного міжнародного договору з прав людини, є однаковим, права одних держав кореспондують обов'язкам інших. Такий стан речей закономірний та покликаний сприяти збереженню стабільності міжнародного правопорядку, заснованому на принципі непорушності суверенітету держав – учасниць міжнародних відносин.

До дискусійних аспектів міжнародної відповідальності держав слід віднести й поняття щодо суб'єктів такої відповідальності. Як відомо, суверенітет держави передбачає необхідність визнання її правосуб'єктності іншими державами. З цього випливає логічний висновок про те, що суб'єктами міжнародної відповідальності можуть бути лише держави, визнані світовою спільнотою суверенними, повноправними учасниками міждержавних відносин. Попри, на перший погляд, однозначність думки про те, що суб'єктами такої відповідальності можуть бути лише держави як суверенні та рівноправні учасники міжнародних відносин, у юридичній літературі зустрічаються й інші точки зору.

Деякі вчені висловлювали думку, згідно з якою невизнання держави чи уряду, припинення дипломатичних відносин тощо не є підставами звільнення від відповідальності держави, позбавленої визнання, оскільки навіть невизнана держава вважається суб'єктом міжнародних відносин. Прихильники цієї концепції приходять до висновку, що і суверенні держави, в свою чергу, несуть відповідальність перед невизнаними державними утвореннями (за ведення агресивної війни, заподіяння шкоди тощо).

На наш погляд, виходячи з загального принципу відповідальності, згідно з яким жодне правопорушення не повинно залишатися непоміченим, такі концепції мають право на існування та розвиток. Проте, виходячи з сутності та правового статусу невизнаних державних утворень, вони лежать за межами

площини категорії міжнародної відповідальності держав. Їх дослідження має відбуватися в рамках окремого інституту міжнародної відповідальності, з огляду на специфіку їх правового статусу та концептуальну відмінність правовідносин за їх участю. Таким чином, на наш погляд, суб'єктами міжнародної відповідальності держав можуть виступати виключно суверенні держави.

Негативна форма міжнародної відповідальності держав має низку власних особливостей. Виходячи із згаданого нами принципу непорушності суверенітету держав, їх незалежності та рівноправності, для відповідальності держав нехарактерною є низка рис, притаманних категорії юридичної відповідальності в класичному її розумінні. Так, міждержавні відносини не передбачають можливості застосування заходів державно-владного примусу, застосованих однією державою до іншої.

Зауважимо, що позитивну та негативну форми міжнародної відповідальності держав не слід розглядати як розрізнені, протилежні та відокремлені одне від одного поняття. Зазначені види відповідальності безперечно перебувають у тісному зв'язку між собою.

Окремі вчені висловлюються проти концепції позитивної відповідальності держав,

визнають лише її ретроспективну сутність, керуючись іншою аргументацією. В аспекті міжнародної відповідальності держав такий підхід ґрунтується на міркуваннях, що будь-яка юридична відповідальність є видом ретроспективної відповідальності.

На наш погляд, з таким підходом не можна погодитися, оскільки ним не враховується загальносміслова сутність поняття відповідальності та функціональне призначення інституту міжнародної відповідальності держав. Як правильно зазначає Ю. Блажевич, позитивна відповідальність є законірно необхідним явищем, що, з одного боку, визначається міжнародно-правовою правосуб'єктністю держави й існуванням міжнародного правопорядку, а з іншого – визначає зміст суб'єктності держави та забезпечує функціонування цього правопорядку [5, с. 106].

Таким чином, можна зробити висновок, що органи місцевого самоврядування, допускаючи порушення міжнародних стандартів прав і свобод людини, призводять до можливості притягнення держави до міжнародної відповідальності. При цьому міжнародна відповідальність держави за порушення міжнародних стандартів прав людини відноситься до ширшої категорії юридичної відповідальності.

Список використаної літератури

1. Чурсін В. П. *Форми забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування* / В. П. Чурсін // Науковий вісник Академії муніципального управління. – Серія «Управління». – 2011. – Вип. 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua>
2. Ушаков М. О. *Международное право: [учеб.]* / М. О. Ушаков. – М.: Юристъ. – 2000. – 304 с.
3. Алексеев С. С. *Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования* / С. С. Алексеев. – М.: Статус, 1999. – 710 с.
4. Лазарев В. М. *Принцип правового равенства и юридическая ответственность (проблемы методологии и теории взаимосвязи): [монография]* / В. М. Лазарев, В. Г. Федорова. – МОУ «Волжский институт экономики, педагогики и права». – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2005. – 135 с.
5. Блажевич Ю. Ю. *Концепції поділу відповідальності держав: міжнародно-правовий аспект* / Ю. Ю. Блажевич // Підприємство, господарство і право. – 2003. – №2. – С. 105-108.