
О. М. Руднева, кандидат юридичних наук,
доцент. Національний інститут стратегічних
досліджень

Правова природа зобов'язань органів місцевого самоврядування в Україні за міжнародними договорами з прав людини

Метою дослідження, проведеного в межах цієї статті, є визначення природи юридичних зобов'язань, що породжуються для органів місцевого самоврядування прийняттям міжнародних договорів з прав людини.

Діяльність органів місцевого самоврядування із захисту прав і свобод людини досліджувалася радянськими вченими, серед яких І. І. Ушацький, В. С. Карпунов, А. С. Загребельний, І. Ф. Бутко, Н. С. Бондарь. Окремі питання конституційно-правового статусу органів місцевого самоврядування висвітлювалися у працях В. Ф. Кузнецова, М. А. Краснова, П. М. Любенка, В. В. Медведчука, В. Ф. Опришка, В. Ф. Погорілка, М. О. Пухтинського, А. О. Селіванова, Ю. М. Тодики, В. М. Шаповала та ін.

Водночас вітчизняна юридична доктрина досі не напрацювала єдиних підходів зі вказаної проблематики, що зумовлює актуальність та важливість подальшого дослідження природи зобов'язань органів місцевого самоврядування за міжнародними договорами з прав людини.

Однією з важливих ознак органів публічної влади України як правової держави є їх поділ на органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Як слушно вказує Г. В. Чапала, поняття публічної або суспільної влади є найбільш широким, охоплює всі типи та види влади, які існують у суспільстві¹. Утвердження принципів автономності та самостійності місцевого самоврядування як окремої форми публічної влади є позитивним кроком, необхідним для держав, що спрямовують свою діяльність на зміцнення демократії.

Проте в Україні, попри законодавче закріплення муніципальних прав територіальних громад, функціонування органів місцевого самоврядування на сьогоднішній день стикається з багатьма проблемами, пов'язаними з недосконалістю правового регулювання їх діяльності, фінансування тощо. Зокрема неврегульованим як на законодавчому, так і на науковому рівні залишається питання щодо відповідальності органів місцевого самоврядування за виконання ними міжнародних зобов'язань, взятих на себе Україною при ратифікації міжнародних договорів з прав людини.

Однією з причин такої неврегульованості є те, що відокремлення системи органів місцевого самоврядування від єдиного державного апарату є відносно новим для України. Так, І. В. Дробуш слушно зазначає, що система організації влади в нашій державі до 90-х років взагалі не знала протиставлення органів самоврядування органам державної влади, вона була єдиною та монолітною. Місцеве самоврядування трактувалось як частина державного самоврядування; місцеві ради розглядались як органи, які мають «подвійну» природу: органи державної влади і органи громадського самоврядування населення. Вважалось, що Ради народних депутатів як органи єдиної державної влади здатні не лише керувати, а й об'єднувати місцеве населення, гармонійно сполучати у своїй особі функції державного керівництва та функції місцевого самоврядування, бути його основною ланкою².

¹ Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Г. В. Чапала. – Х., 2004. – С. 79.

² Дробуш І. В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / І. В. Дробуш. – К., 2002. – С. 88.

Легальне визначення місцевому самоврядуванню дає ст. 140 Основного Закону, у котрій зазначається, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Органами місцевого самоврядування, які представляють інтереси територіальних громад, є сільські, селищні, міські, районні та обласні ради.

Правовий фундамент системи місцевого самоврядування формує розділ XI Конституції та ст. 7 Основного Закону, яка відносить до загальних засад державного будівництва принцип, за яким в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування.

О. М. Бориславська, аналізуючи конституційну засаду самостійності місцевого самоврядування, яку ще іноді називають принципом автономності місцевого самоврядування, указує, що мова не йде про місцеве самоврядування як абсолютно незалежну, суверенну систему в межах держави. Йдеться про те, що держава, закріпивши в Конституції місцеве самоврядування як важливий політико-правовий інститут, створивши правове поле його діяльності, визначивши його юридичний статус, наділила його певними ознаками самостійності та взяла на себе обов'язки щодо невтручання в самостійну законну діяльність місцевого самоврядування, щодо його гарантування та всілякої підтримки. Місцеве самоврядування, зі свого боку, зобов'язане дотримуватись визначених законом меж своєї самостійності, поєднувати інтереси територіальних громад із загальнодержавними інтересами, а також виконувати окремі державні повноваження, делеговані йому органами державної влади¹.

Важливу регулятивну функцію для системи місцевого самоврядування, окрім положень Конституції України, виконують закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Вагоме

¹ Бориславська О. М. Конституційно-правові засади місцевого самоврядування в Україні та їх реалізація : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. М. Бориславська. — Львів, 2003. — С. 109.

місце у правовому регулюванні цього виду публічної влади займає Європейська хартія місцевого самоврядування, інші нормативно-правові акти та міжнародні договори.

Проте, незважаючи на досить широку правову основу свого функціонування, система місцевого самоврядування все ще, як уже вказувалося, не знаходить у чинному законодавстві відповідей на деякі актуальні для себе питання. Повертаючись до питання про те, чи повинні органи місцевого самоврядування брати участь у виконанні зобов'язань щодо забезпечення захисту прав людини, взятих на себе Україною з укладенням та ратифікацією відповідних міжнародних договорів із захисту прав людини, слід виходити з такого.

На наш погляд, позиція з указанного питання має виходити, у першу чергу, з принципу верховенства права та принципу законності, що випливає з нього. Згідно з ч. 1 ст. 8 Конституції в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до основних принципів місцевого самоврядування відноситься принцип законності.

У вітчизняній юридичній науці принцип законності розглядається як основоположний та центральний принцип діяльності державного апарату. І. Л. Невзоров визначає законність як принцип суб'єктів, що здійснюють правову діяльність, який виражається у чіткому та неухильному дотриманні та виконанні ними легітимних норм права з метою реалізації своїх прав та виконання обов'язків, покладених на них легітимним законом¹. Частина 2 ст. 19 Конституції України встановлює, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Обов'язок кожного неухильно додержуватися Конституції України та законів України також закріплюється у ст. 68 Конституції України.

У статті 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплюється ціла низка повноважень виконавчих ор-

¹ Невзоров И. Л. Принцип законности в правоприменительной деятельности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / И. Л. Невзоров. – Харьков, 2002. – С. 46.

ганів сільських, селищних, міських рад щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Окрім указанного, органи та посадові особи місцевого самоврядування згідно зі ст. 74 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами. А у статті 76 Закону встановлено, що органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність у разі порушення ними Конституції або законів України.

Таким чином, принцип законності повною мірою поширює свою дію на органи місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 9 Основного Закону чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Згідно з ч. 1 ст. 15 Закону України «Про міжнародні договори України» чинні міжнародні договори України підлягають сумлінному дотриманню Україною відповідно до норм міжнародного права.

Як бачимо, виходячи з принципу законності та вищенаведених норм чинного законодавства, норми міжнародних договорів є обов'язковими для дотримання не лише державними органами, а й органами місцевого самоврядування, усіма юридичними та фізичними особами. Проте вказане все ж не дає вичерпної відповіді про коло обов'язків та відповідальність, які покладаються на органи місцевого самоврядування у зв'язку з приєднанням України до міжнародних договорів з прав людини.

Як відомо, норми міжнародних договорів поділяються на категорії самовиконуваних та несамовиконуваних. Самовиконувані норми (або норми прямої дії) не вимагають конкретизації і вжиття додаткових законодавчих заходів з боку держави для їх реалізації на національному рівні. Це готові до застосування правила, за допомогою яких можуть бути врегульовані правовідносини за участю суб'єктів національного права. У цьому випадку достатньо акта ратифікації, що означатиме визнання обов'язковості міжнародного договору для держави. Процес реалізації самовиконуваних норм міжнародних договорів ідентичний реалізації норм національного права.

Таким чином, з моменту набуття чинності для України міжнародних договорів із захисту прав людини усі їх норми, що є самовиконуваними, обов'язкові для виконання органами місцевого самоврядування, оскільки є частиною національного законодавства.

Питання щодо обов'язку виконання органами місцевого самоврядування несамовиконуваних норм є більш складним. Так, несамовиконувані норми, як правило, передбачають, який фактичний результат досягатиметься у процесі їх реалізації, а також можуть указувати на конкретні заходи, яких повинна вжити держава – учасниця відповідного міжнародного договору для досягнення таких результатів і виконання передбачених цим договором зобов'язань.

Прикладом несамовиконуваних норм є положення ст. 2 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, яка передбачає, що кожна держава, яка бере участь у Пакті, зобов'язується:

1) забезпечити будь-якій особі, права та свободи якої, визнані в Пакті, порушено, ефективний засіб правового захисту, навіть коли це порушення було вчинене особами, що діяли як особи офіційні;

2) забезпечити, щоб право на правовий захист для будь-якої особи, яка потребує такого захисту, встановлювалось компетентними судовими, адміністративними чи законодавчими властями або будь-яким іншим компетентним органом, передбаченим правовою системою держави, і розвивати можливості судового захисту;

3) забезпечити застосування компетентними властями засобів правового захисту, коли вони надаються.

Виникає запитання щодо можливості покладення на органи місцевого самоврядування обов'язку в межах своїх повноважень сприяти виконанню вказаних зобов'язань держави за Пактом. У цьому зв'язку цікавою є позиція, запропонована у ст. 16 Закону України «Про міжнародні договори України». Так, у вказаному положенні Закону закріплено, що міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, інші органи державної влади, до відання яких віднесені питання, що регулюються міжнародними договорами України,

забезпечують дотримання і виконання зобов'язань, взятих за міжнародними договорами України, стежать за здійсненням прав, які випливають з таких договорів для України, і за виконанням іншими сторонами міжнародних договорів України їхніх зобов'язань. Отже, Закон України «Про міжнародні договори України» покладає відповідальність за виконання міжнародних зобов'язань тільки на органи державної влади.

З другого боку, необхідно звернути увагу на роз'яснення, що надаються відповідними компетентними органами ООН щодо природи зобов'язань, які виникають на підставі міжнародних договорів з прав людини. Якщо звернутися до положень цитованого Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, слід зауважити, що органом, який має право надавати такі роз'яснення, є Комітет ООН з прав людини.

Комітетом ООН з прав людини був прийнятий (26.05.2004 р.) загальний коментар № 31 (80) «Природа загальних юридичних зобов'язань, що покладаються на держави-учасниці відповідно до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права». Згідно з п. 4 коментарів зобов'язання, передбачені Пактом у цілому, та ст. 2 (наводилася нами як приклад) зокрема, є обов'язковими для кожної держави-учасниці в цілому. Всі гілки державної влади (виконавча, законодавча і судова), а також громадські і державні структури на будь-якому рівні – національному, регіональному чи локальному – зобов'язані виконувати зобов'язання держави-учасниці. Виконавча гілка влади, що, як правило, представляє державу-учасницю на міжнародному рівні, у тому числі і перед Комітетом, не може посилається на те, що дії, котрі не відповідають положенням Пакту, були здійснені іншою гілкою влади, як на підставу звільнення держави-учасниці від відповідальності за такі дії і викликану ними невідповідність положенням Пакту¹.

Слід також звернутися до ст. 27 Віденської конвенції про право міжнародних договорів, яка також закріплює принцип, що учасник міжнародного договору не може посилається на положен-

¹ Міжнародний пакт про громадянські та політичні права: позиція держави та погляд громадянського суспільства : збірка док. / упоряд. О. М. Руднева, Г. О. Христова ; наук. ред. О. М. Руднева. – К. : Істина, 2007. – С. 170.

ня свого внутрішнього права як на виправдання для невиконання ним договору.

Слушною є думка І. Л. Литвиненко, яка зазначає, що місцеве самоврядування є не лише засобом децентралізації влади, здатним забезпечити підвищення ефективності управління на місцях, не лише самоціллю, що ставить за мету впровадження демократичних інституцій, а є передусім засобом створення на місцевому рівні нормального середовища існування людей, гарантування таких умов, які б забезпечували гідне життя та вільний розвиток людини в кожному населеному пункті¹.

Таким чином, на підставі проведеного аналізу та враховуючи позиції Комітету ООН з прав людини, що фактично відображає волю та дух Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, можна стверджувати, що органи місцевого самоврядування:

1) зобов'язані дотримуватися всіх самовиконуваних норм міжнародних договорів з прав людини, що стали частиною національного законодавства України;

2) сприяти здійсненню всіх зобов'язань, які взяла на себе держава України за міжнародними договорами з прав людини, зокрема щодо реалізації несамовиконуваних норм, у межах своїх повноважень, передбачених законами України.

Порушення вказаних зобов'язань органами місцевого самоврядування матиме наслідком відповідальність України перед органами ООН та світовим співтовариством за порушення норм міжнародних договорів з прав людини.

¹ Литвиненко І. Л. Діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню конституційних прав та свобод людини і громадянина : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / І. Л. Литвиненко. – Хмельницький, 2002. – С. 18.