УДК 340.12
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.5-1.3

КУБКО А.Є.

ДО ПИТАННЯ ПРО ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ ТА ДЕРЖАВНІ ІНТЕРЕСИ

TO THE ISSUE OF THE RESPONSIBILITY OF THE STATE AND THE STATE INTERESTS

У статті розглядається питання відповідальності держави у співвідношенні із проблематикою державних інтересів. Наявність дієвого інституту відповідальності держави є ключовим чинником розвитку сучасної правової системи, утвердження засад демократичної держави і верховенства права. Водночас держава повинна здійснювати захист державних інтересів, що об'єктивно існують, за допомогою застосування із цією метою правових засобів на законодавчому, адміністративному та судовому рівнях. Важливо віднайти баланс між реалізацією принципу відповідальності держави і забезпеченням можливості держави здійснювати захист своїх інтересів. Питання про співвідношення відповідальності держави з державними інтересами повинне досліджуватись також під кутом зору міжнародно-правової відповідальності держави, оскільки сучасний інститут відповідальності держави ґрунтується на підходах міжнародного права. Велике значення в рамках інституту відповідальності держави має питання теоретичного розуміння державних інтересів. Державна влада, коли здійснює захист інтересів держави, застосовує механізми обмеження приватних прав та законних інтересів. Застосування таких обмежень із боку держави є виправданим, якщо вони спрямовані на мету захисту державного інтересу, який виступає публічним інтересом. Такий інтерес повинен ґрунтуватись на суспільних потребах і не зводитись до вузькодержавних, відомчих, групових інтересів. Застосування з боку державної влади обмежень прав та законних інтересів особи без урахування публічної природи державних інтересів здатне призводити до порушення з боку держави міжнародних стандартів захисту прав особи і виступати підставою для відповідальності держави. Це має місце тоді, коли держава застосовує обмеження прав особи з метою забезпечення ніби державних інтересів, які по суті не є державними публічними інтересами. З іншого боку, коли наявний державний інтерес, що має публічний характер і потребує захисту державно-правовими засобами, відповідальність держави може наставати в разі невжиття нею необхідних заходів для захисту державного інтересу.

Ключові слова: *інтерес, державний інтерес, публічний інтерес, відповідальність держави, міжнародне право.*

The article addresses the issues of the responsibility of state in the relationship with the problematic of the state interests. An effective implementation of the responsibility of state is the key factor for the development of the modern legal system, strengthening of the principles of the democratic state and a rule of law. At the same time the state has to secure protection of the objective state interests by applying legal measures at the legislative, administrative and judicial level for this purpose. It is of importance to find a certain balance between the implementation of the principle of the responsibility of the state the possibility for the state to protect its interests. The issue of the relationship between the responsibility of the state and the state interests should be analyzed also from the perspective of the international responsibility of state since the modern concept of the responsibility of state is

© КУБКО А.Є. – кандидат юридичних наук, докторант відділу теорії держави і права (Інститут держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України)

based also on the approaches of the international law. With the framework of the responsibility of state the matters of the theoretical notion of the state interests is of high relevance. The state power when protecting the state interest applies restrictions of the private rights and the legitimate interests. The application of such restrictions by the state is justified if these are aimed at securing the state interest which is the public interest by its nature. Such interest should be based on the needs of the society and should not be limited narrow-state, ministerial, group-interests. Imposing the restrictions of the rights and the legitimate interests of person by the state power without the regard being had to the public nature of the state interests is able to result in the violation by the state of the international standards of the human rights protection and to constitute the ground for the responsibility of the state. This is the case where the state applies the restrictions of the rights of person to secure the allegedly state interests which are not the state public interest in essence. On the other side, in the events where the state interest being a public in nature exists and requires being protected by the state legal measures the responsibility of the state may arise in the event if the state fails to undertake the required measures for the protection of the state interest.

Key words: *interest, state interest, public interest, responsibility of state, international law.*

Вступ. Проблематика відповідальності держави нині одна із ключових із погляду дослідження правової системи сучасної України. Сьогодні актуальні трансформаційні процеси, пов'язані з відходом від авторитарних засад і розбудовою демократичної правової держави, утвердження верховенства права, що розпочались у 90-і рр. минулого століття. Провідну роль у контексті цих процесів відіграє інститут відповідальності держави. З іншого боку, у правовій системі України закріплені і розвиваються механізми, спрямовані на забезпечення інтересів держави в різних сферах суспільних відносин. Захист інтересів держави, що об'єктивно існують, є необхідністю з погляду як забезпечення функціонування держави, так і демократичного розвитку суспільства, реалізації базових прав і свобод особи. Особливої актуальності питання захисту інтересів держави набуває сьогодні в умовах виникнення різнопланових загроз зовнішнього і внутрішнього характеру (як-от триваючі посягання на територіальну цілісність країни, поширення пандемічної небезпеки для житті та здоров'я населення, спроби окремих груп знизити ефективність державно-правового механізму протидії корупції тощо). Ці й інші загрози вимагають від державних інституцій ужиття особливих, подекуди, умовно кажучи, екстраординарних заходів, спрямованих на захист інтересів держави.

Тому важливо віднайти оптимальне співвідношення, баланс між утіленням засад відповідальності держави та необхідністю забезпечення державних інтересів правовими засобами. Проблеми державних інтересів та відповідальності держави тісно пов'язані. Наукове дослідження державних інтересів буде позбавлено повноти без аналізу питань відповідальності держави, а розгляд проблематики відповідальності держави повинен ґрунтуватись на розумінні державних інтересів.

Постановка завдання. Мета статті – запропонувати основні теоретичні підходи до співвідношення між держаними інтересами та відповідальністю держави, до взаємодії між інститутом відповідальності держави та правовими механізмами захисту державних інтересів.

Результати дослідження. Визначальні чинники для науково-теоретичного розуміння взаємодії між інститутом відповідальності держави та державними інтересами такі.

Необхідно враховувати природу інституту відповідальності держави в сучасній правовій системі. Актуалізація цього інституту пов'язана з початком процесу розбудови демократичної правової держави в 90-і рр. минулого століття, адже втілення засад відповідальності держави – один із ключових чинників для забезпечення демократичного розвитку. На важливості інституту відповідальності держави наголошують у сучасних наукових роботах, визнають його однією з головних гарантій прав і свобод людини [1, с. 8], компонентом на шляху побудови правової держави [2, с. 44] тощо. Принцип відповідальності держави перед особою було закріплено в Конституції України. Цим було започатковано свого роду новий виток у застосуванні інституту відповідальності держави у правовій системі України, що, у свою чергу, мало вплив на подальше становлення та розвиток системи права в Україні. Офіційне тлумачення норм законів України здійснювалось Конституційним Судом України, серед іншого, у світлі конституційного принци-

пу відповідальності держави перед особою. Наприклад, рішення у справі № 1–22/2001 ґрунтувалось на аналізі принципу відповідальності держави, закріпленого в Конституції України, як одного зі складників гарантій захисту прав і свобод людини [3, п. 2].

Важливу роль у сучасному інституті відповідальності держави відіграє, умовно кажучи, міжнародно-правовий складник. Починаючи з 90-х рр. XX ст. Україною було ратифіковано низку міжнародних угод, які встановлюють зобов'язання держави з дотримання приватних прав особи та запроваджують механізми притягнення держави до міжнародно-правової відповідальності в разі порушення нею цих зобов'язань. Ідеться насамперед про Європейську конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Європейська конвенція). Вона запровадила механізм міжнародно-правової відповідальності держави, яка (відповідальність) реалізується через звернення особи до Європейського суду з прав людини (далі – Європейський суд). Україна є стороною низки міждержавних угод у сфері захисту інвестицій, як-от Договір щодо Енергетичної хартії та двосторонні угоди про взаємний захист інвестицій. Угоди про захист інвестицій встановлюють обов'язкові для держав стандарти поводження з іноземними інвестиціями і передбачають механізм притягнення держави до відповідальності шляхом звернення особи-інвестора до міжнародних арбітражних судів із вирішення інвестиційних спорів. Положення Європейської конвенції й угод про захист інвестицій деталізовані у практиці Європейського суду та міжнародних інвестиційних арбітражів. У юриспруденції цих установ було вироблено підходи до тлумачення положень міжнародних актів, які (підходи) набули усталеного характеру. Вони вплинули на розвиток в Україні інституту відповідальності держави в теоретичному і законодавчому аспектах. Норми, закріплені в міжнародних угодах, а також положення практики міжнародних установ являють собою міжнародні стандарти захисту прав особи. Ці міжнародні стандарти виступають свого роду критеріями оцінки допустимості поведінки держави. Її рішення, дії повинні оцінюватись також із погляду відповідності даним стандартам, оскільки існує потенційна можливість притягнення держави до міжнародно-правової відповідальності в разі їх (стандартів) недотримання державною владою. Таким самим чином повинні оцінюватись і дії законодавчої гілки влади: йдеться про оцінку змісту законів щодо узгодженості з міжнародними нормами захисту прав особи та практикою міжнародних юрисдикційних установ. Що стосується стандартів (підходів), які вироблені в юриспруденції Європейського суду, законодавство України прямо встановлює, що практика Європейського суду підлягає застосуванню судами України як джерело права [4]. Водночас сфера застосування практики Європейського суду не обмежується справами, пов'язаними з виконанням в Україні конкретних рішень Європейського суду, а охоплює судову діяльність у всіх сферах правовідносини. У низці випадків положення практики Європейського суду безпосередньо зумовлюють ухвалення окремих законодавчих актів. Це насамперед характерно для ситуацій, коли держава вживає заходів загального характеру з метою виправлення системних проблем із дотриманням прав людини, якщо наявність системної проблеми констатовано в рішенні Європейського суду [5, с. 41]. Наприклад, Закон України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень», який удосконалював правове регулювання інституту відповідальності держави, ухвалений із метою усунення системної проблеми невиконання судових рішень, встановленої Європейським судом у рішенні «Юрій Миколайович Іванов проти України» [6].

У контексті проблематики співвідношення між відповідальністю держави та державними інтересами важливо те, що сучасний інститут відповідальності держави, по-перше, виступає засобом забезпечення утвердження засад демократичної держави і верховенства права, по-друге, ґрунтується також на положеннях міжнародного права у сфері захисту прав особи. Тобто інститут відповідальності держави містить міжнародно-правовий аспект. Тому важливо схарактеризувати, яким чином міжнародне право (зокрема, доктринальний аспект і практика міжнародних юрисдикційних установ) підходить до питання відповідальності держави у зв'язку із захистом нею державних інтересів.

Насамперед визнається право держави здійснювати захист державних інтересів. Це означає, що держава має право для захисту державних інтересів допускати своїми діями, рішеннями деякі обмеження приватних прав та законних інтересів решти учасників суспільних відносин. Даний підхід був висловлений і Європейським судом. У його рішеннях неодноразово наголошувалось, що за певних обставин державна влада повинна для захисту державних інтересів втручатись у права особи, зокрема і шляхом позбавлення особи певних благ, обмеження певної діяльності, майнових, комерційних інтересів тощо [7, п. 111]. У закордонній юридичній літературі, присвяченій проблемам міжнародної відповідальності держав, право державної влади здійснювати регулювання відносин у державних інтересах визнається однією з головних

засад, на яких ґрунтується науково-теоретичне розуміння відповідальності держави. У світовій науці розвинулась концепція «права держави здійснювати регулювання» (the state's right to regulate). Дана концепція виступає певним доктринальним підґрунтям для застосування з боку держави обмежень прав та приватних інтересів особи, навіть коли їх захист гарантовано нормами міжнародного права [8, с. 33]. Визнання в теорії та на рівні практики міжнародних судових і арбітражних установ того, що держава повинна забезпечувати захист державних інтересів і здійснювати із цією метою правове регулювання суспільних відносин ґрунтується на теоретичних положеннях про природу держави. Ця природа полягає в тому, що держава покликана виражати волю суспільства і, умовно кажучи, діяти від імені суспільства та на його благо. У наукових працях обґрунтована теза, згідно з якою повноваження держави регулювати відносини є проявом суверенного права держав визначати свої політичні, соціальні й економічні пріоритети шляхом ухвалення законодавства та запровадження відповідної адміністративної практики [9, с. 9]. Безумовно, державні пріоритети пов'язані з державними інтересами. Отже, право держави регулювати відносини передбачає й повноваження держав застосовувати юридичні засоби, спрямовані на захист державних інтересів.

Наступне положення інституту відповідальності держав у міжнародно-правовому аспекті стосується природи державних інтересів. Державні інтереси, на захист яких діє державна влада тоді, коли застосовує обмеження прав та інтересів приватного характеру, повинні виступати публічними інтересами. Це означає, що такі державні інтереси мають ґрунтуватись на суспільних потребах. За цієї умов застосування державною владою обмежувальних заходів, спрямованих на захист державних інтересів, є виправданим. Це є важливими положенням, яке надає теоретико-правові та морально-етичні підстави для державної влади обмежувати права та законні інтереси особи, застосовувати юридичні механізми, які можуть призводити до виникнення конфлікту між інтересами держави й інтересами інших соціальних суб'єктів.

Відсутність публічної природи інтересів, для захисту яких держава застосовує обмежувальні механізми, є чинником, який деяким чином позбавляє дії держави правомірного характеру. Це має місце тоді, коли державна влада вдається до застосування юридичних механізмів, які обмежують приватні права та законні інтереси і призводять до конфлікту інтересів держави з іншими соціальними інтересами, приватними, колективними, корпоративними, інтересами місцевих громад тощо. Такі державно-владні механізми по суті спрямовані на захист інтересів, які лише проголошені державою як державні, але не мають публічного характеру. Такими інтересами можуть бути, наприклад, вузькодержавні, відомчі, партійні інтереси, інтереси окремих корпоративних утворень. Недостатнє врахування державними органами вимоги про публічність державних інтересів нерідко є однією з обставин, що призводять до притягнення держав до міжнародно-правової відповідальності через порушення ними міжнародно-правових стандартів захисту прав людини. Одним із прикладів є справа *Anthony Aquilina v. Malta*, яка розглядалась Європейським судом у 2011–2014 рр. Спір стосувався правомірності законодавчих обмежень майнових прав особи-заявника на отримання орендної плати відповідно до ринкової вартості за використання нерухомого майна, яке перебувало у власності заявника, а також обмежень прав заявника на володіння цим майном. Згідно з позицією держави-відповідача, такі обмеження було застосовано законодавчою владою в загальних інтересах. Європейський суд дійшов висновку, що необхідність захисту публічних інтересів, яка існувала на момент ухвалення законодавцем відповідних обмежень у 1979 р., протягом наступних десятиліть знизилась [10, п. 65]. Тобто на час розгляду справи, як випливає з рішення Європейського суду, обмежувальні заходи держави вже не були по суті спрямовані на захист публічних інтересів, а радше мали на меті захист інтересів окремих груп громадян. Це стало одним із чинників, на основі яких Європейським судом було встановлено порушення з боку держави-відповідача права особи на володіння майном у розумінні ст. 1 Додаткового протоколу № 1 до Європейської конвенції.

Такі підходи в аспекті тлумачення державних інтересів використовувались Європейським судом і в розгляді справ щодо України. Показовим прикладом є рішення у справі *Maksymenko and Gerasymenko v. Ukraine*, у якому Європейський суд визнав порушення державою міжнародно-правових гарантій захисту права власності, передбачених ст. 1 Додаткового протоколу № 1 до Європейської конвенції. Обмежувальні заходи, які були застосовані державою, полягали в позбавлені в судовому порядку заявників права власності на придбані ними житлові приміщення. Судове провадження було розпочато за позовом прокуратури, поданим на захист економічних інтересів держави. Європейський суд вказав, що з боку державних органів не було надано будь-якого обґрунтування, яким чином економічні інтереси держави виступали публічними інтересам

[11, п. 57]. Європейський суд фактично констатував, що держава влада, яка застосовувала обмеження майнових прав та законних інтересів приватних осіб-заявників, діяла не з метою захисту публічних інтересів і відповідних суспільних потреб, а в інтересах вузьковідомчого характеру. Дана обставина була врахована Європейським судом під час вирішення питання про міжнародно-правову відповідальність держави.

Аналогічним чином до питань тлумачення державних інтересів підходить світова наука. Наприклад, доктрина "state's right to regulate", яка визнає право держави обмежувати гарантовані на міжнародному рівні приватні права та законні інтереси, виходить із публічного характеру державних інтересів, які покладені в основу обмежувальних заходів держави. Публічна природа інтересів, необхідність захисту яких, так би мовити, робить виправданими обмежувальні заходи держави, кореспондується з теоретичним розумінням ролі державної влади як «охоронця» загального (публічного) інтересу [12, с. 447]. Тобто державно-владні заходи, якими обмежуються приватні права та законні інтереси, повинні розглядатись як правомірні (допустимі), якщо ці заходи спрямовані на захист державних публічних інтересів, а не інтересів вузькодержавних, відомчих, корпоративних, групових тощо. Публічний характер державних інтересів, на захист яких діє державна влада, коли обмежує права й інтереси приватних осіб, надає легітимності даним обмеженням з погляду міжнародного права.

Отже, публічна природа державних інтересів являє собою важливий аспект під час вирішення питання про міжнародно-правову відповідальність держави. Застосування державою заходів з обмеження прав та інтересів особи, коли такі заходи здійснюються з метою захисту державних інтересів, які не мають публічного характеру, а виступають вузькодержавними, груповими, корпоративними інтересами, призводить до виникнення підстав для міжнародно-правової відповідальності держави. Така відповідальність настає за недотримання державою міжнародних стандартів захисту прав особи.

Оскільки інститут відповідальності держави сьогодні значним чином розвивається під впливом міжнародно-правових підходів, можемо говорити і про актуальність вказаних положень на внутрішньому / національному рівні. Навіть більше, і у вітчизняній юридичній науці наголошується на розумінні державної влади та державних повноважень як таких, що спрямовані на публічні (загальносуспільні) інтереси [13, с. 452]. Цей підхід передбачає, що держава, яка здійснює захист державних інтересів і обмежує водночас приватні права, буде мати правові та моральні підстави застосовувати відповідні обмеження, якщо ці державні інтереси виступають публічними інтересами по своїй природі. Інакше, у разі неправильної ідентифікації державних інтересів, ідеться про виникнення підстав для відповідальності держави. Це зумовлено тим, що в даному разі держава буде діяти всупереч своїй ролі як виразника загальних (публічних) інтересів.

Визнання на міжнародному і національному рівнях призначення держави забезпечувати захист публічних (загальних) інтересів означає також обов'язок державної влади щодо вжиття правових заходів, спрямованих на захист державних публічних інтересів. Даний обов'язок, за аналогією з поняттями міжнародного права, може бути названий позитивним зобов'язанням держави – зобов'язанням, яке передбачає вжиття державною владою активних заходів (дії, рішення) для захисту державних публічних інтересів. У разі невжиття таких заходів державою, коли наявна необхідність захисту державних інтересів, наділених публічним характером, виникають підстави для відповідальності держави.

Висновки. Отже, правовий інститут відповідальності держави пов'язаний із науково-теоретичним розумінням державних інтересів. Захист цих інтересів державою є об'єктивною необхідністю, а право держави здійснювати захист державних інтересів визнано на міжнародно-правовому рівні. Водночас застосування державою засобів для захисту державних інтересів пов'язано з обмеженням із боку державної влади прав та законних інтересів приватного характеру і є передумовою відповідальної держави. Відсутність публічного характеру державних інтересів, для захисту яких держава вживає обмежувальні заходи, може розглядатись як підстава для відповідальності держави. З іншого боку, невжиття органами державної влади заходів захисту державних інтересів, коли такі інтереси мають публічну природу, також варто розглядати як підставу для відповідальності держави за невиконання нею «позитивних зобов'язань». Умовно можемо говорити про існування двох груп підстав для відповідальності держави у зв'язку з державними інтересами: по-перше, відповідальність у разі застосування обмежень прав особи для захисту інтересів, які некоректно ідентифіковані як державні публічні інтереси і не є по суті такими; по-друге, відповідальність у разі невжиття заходів для захисту наявних державних публічних інтересів, які об'єктивно існують.

Список використаних джерел:

1. Оніщенко Н.М., Сунєгін С.О.. Відповідальність держави перед особою в контексті розвитку громадянського суспільства. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2014, Вип. 64.
2. Середюк В.В. Відповідальність держави я к елемент поняття «правова держава». *Часопис Київського університету права*. 2015. № 1.
3. Справа про відповідальність юридичних осіб : рішення Конституційного Суду України від 30 травня 2001 р. № 7-рп/2001, справа № 1–22/2001. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-01#Text (дата звернення: 14.12.2020).
4. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3477–IV, ст. 17. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text (дата звернення: 14.12.2020).
5. From Judgment to Justice. Implementing International and Regional Human Rights Decisions / Ed. by David Berry, James A. Goldston, Robert O. Varenik. New York : Open Society Foundations, 198 p.
6. Пояснювальна записка від 8 вересня 2011 р. до проєкту закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=9127&skl=7 (дата звернення: 14.12.2020).
7. Case of Lekić v. Slovenia: ECHR, Judgment, 14 February 2017. URL: https://hudoc.echr.coe.int/rus#{"itemid":["001-171087"]} (дата звернення: 18.12.2020).
8. Aikaterini Titi. The Right to Regulate in International Investment Law. Baden-Badem : Nomos and Hart Publishing, 2014, 240 p.
9. Mouyal L.W. International Investment Law and the Right to Regulate. New York : Routledge, 2018, 282 p.
10. Case of Anthony Aquilina v. Malta : ECHR, Judgment, 11 December 2014. URL: file:///C:/Users/se1/Downloads/001-148636.pdf (дата звернення: 18.12.2020).
11. Maksymenko and Gerasymenko v. Ukraine: ECHR Judgment, 16 May 2013. URL: https://hudoc.echr.coe.int/fre#{"itemid":["001-119688"]} (дата звернення: 18.12.2020).
12. Pellet Alain. Police Powers or the State's Right to Regulate. *Building International Investment Law. The First 50 Years of ICSID*. Wolters Kluwer, 2015. P. 447–462.
13. Теорія держави і права : академічний курс / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. Київ : Юрінком-Інтер, 2008. 688 с.