

В. В. СЕРЕДЮК

Вікторія Володимирівна Середюк, кандидат юридичних наук, асистент кафедри Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ ЯК ЕЛЕМЕНТ ПОНЯТТЯ «ПРАВОВА ДЕРЖАВА»

Ідеї, що становлять елементи поняття правової держави, можна віднайти у роботах філософів Нового часу Д. Локка, Ш. Монтеск'є, Т. Джефферсона. Теоретико-філософське та ідеологічне підґрунтя у «Метафізиці моральності» запропонував І. Кант, розмежувавши поняття «держава» та «право». Німецький філософ сучасне поняття правової держави позначав виразом «правний державний лад», складовими якого він вважав: наявність системи оприлюднених законів, конституційну визначеність порядку здійснення державної влади, розподіл державної влади, наявність правового примусу, визнання прав і свобод громадян, панування правових законів¹. Концепція І. Канта є ліберальною, основний зміст якої – можливість існування свободи та справедливості через право.

Термін «правова держава» (Rechtstaat) був запропонований у німецькій політико-правовій думці А. Мюллером для позначення політичної влади, призначення якої становить організація «свободи окремих громадян» та «свободи народу»².

У середині 50-х рр. XX ст. з метою уникнення формалізму у тлумаченні принципу правової держави ця концепція була наповнена «матеріальними» (змістовними) складниками. Тобто, держава могла визнаватися правовою, якщо в організації своєї правової системи відповідала наступним вимогам: конституція повинна мати високий рівень стабільності, має діяти конституційна гарантія особистих свобод, закони – прийматися у конституційному порядку та відповідати певному «стандарту справедливості», виконавча влада – діяти в межах конституційних меж та виключно на підставі закону, необхідною умовою є поділ влади, повинна забезпечуватися незалежність судочинства, має існувати судовий нагляд за виконавчою та законодавчою гілками влад³.

Предметом розгляду в межах цієї статті буде такий елемент правової держави, як її відповідальність перед людиною та громадянином.

Таким чином, нашою **метою** буде розкриття змісту відповідальності держави перед особою як ознаки правової держави та елементу поняття «правова держава».

У ст. 1 Основного Закону⁴ Україна проголошена правовою державою. Дослідженню цього багатоаспектного поняття присвячено роботи багатьох провідних вітчизняних науковців, зокрема С. Головатого, О. Скакун, Ю. Кравченка, М. Козюбри, О. Зайчука, Н. Оніщенко, П. Рабіновича, М. Цвік, О. Петришина та інших.

Основними рисами правової держави у сучасній вітчизняній юридичній науці визнаються верховенство права, суверенітет народу як джерело державної влади; розподіл державної влади між трьома гілками влади; право кожного на участь в управлінні державою; обмеження державної влади шляхом визнання недоторканності й невід'ємності прав і свобод людини і громадянина; загальне, рівне, пряме, таємне виборче право; наявність громадянського суспільства⁵.

Останні дослідження в цій сфері свідчать, що окремою ознакою (елементом) правової держави має визнаватися взаємна відповідальність особи та держави⁶. Тобто, відносини з певним обсягом прав, обов'язків та відповідальності між особою та державою не є односторонніми, в яких лише б одна сторона мала права, а інша – обов'язки і відповідальність за їх невиконання. Втілення принципів правової держави передбачає наявність низки обов'язків держави перед особою та відповідальність за їх невиконання.

Отже, елементом правової держави визнається також відповідальність держави перед особою. Розглянемо детальніше, що становить зміст такої відповідальності.

За своєю сутністю держава – це явище соціальне, політичне й правове. Так, держава в теорії права розглядається як суспільна організація, форма політичної влади і як система органів, що здійснює державну владу. А тому і про відповідальність держави можна говорити, зокрема, у цих трьох аспектах.

Соціальний аспект відповідальності передусім пов'язаний з її соціальним призначенням. За міжнародним стандартом ISO 26000, у розробці якого Україна бере участь з 2007 р., соціальна відповідальність – це відповідальність організації за вплив своїх рішень та діяльності (продукти, послуги, процеси) на суспільство і навколишнє середовище, що реалізується через прозору та етичну поведінку, яка: допомагає сталому розвитку, здоров'ю та добробуту суспільства; вважає на очікування заінтересованих сторін; не суперечить відповідному законодавству та міжнародним нормам поведінки; поширена в усій організації і практикується у її відносинах (діяльність організації в рамках сфери свого впливу)⁷. У межах цього аспекту держава розглядається як суспільна організація, метою якої є задоволення і захист соціальних прав, інтересів через такі

напрями, як політика, право, екологія, економіка, соціальний захист. Крім того, держава є найбільшим роботодавцем, і ставлення до своїх співробітників є ключовим у сфері соціальної відповідальності.

Низка статей Конституції України, зокрема ст. ст. 46–49, імплементують положення ст. 22 Загальної Декларації прав людини, відповідно до якого кожна людина, як член суспільства, має право на соціальне забезпечення і на здійснення необхідних для підтримання її гідності і для вільного розвитку її особи прав у економічній, соціальній і культурній галузях. Відповідальність за реалізацію цих заходів покладена, у тому числі, й на державу⁸.

Зміст соціальної відповідальності держави, як помітно, логічно виводиться зі змісту соціального призначення держави, який полягає у забезпеченні рівності та реальності соціально-економічних прав – для всіх громадян (права на працю, соціальне забезпечення, доходи не нижче прожиткового мінімуму). Оскільки розв'язання цього завдання передбачає певну матеріальну основу, держава активно втручається в процеси перерозподілу суспільного продукту, створює системи соціального забезпечення й захисту⁹. Право ж виступає інструментом регулювання відносин між різними соціальними групами, що забезпечує необхідний для соціального добробуту суспільства стійкий та незалежний рівень розвитку. Тому соціальне призначення та соціальна відповідальність держави втілюють такий принцип правової держави, як пріоритет прав людини і громадянина, а також створюють реальні можливості реалізації прав і свобод людини.

На жаль, низькі рейтинги України в міжнародних порівняннях, за оцінками експертів, підтверджують низький рівень розвиненості соціальної відповідальності в системі державного управління та суспільних відносин, що негативно впливає на розвиток правової держави¹⁰.

На думку Г. Йонаса, «автентичним» предметом відповідальності є збереження відносин довіри, на яких ґрунтується суспільство та спільне життя людей¹¹. Саме це твердження відображає політичний аспект відповідальності держави.

Політичний зміст поняття держави полягає у процедурах утворення державної влади як знаряддя регулювання і формування відносин між владою та підвладними. Тому політичний аспект відповідальності держави, на нашу думку, полягатиме у політичній відповідальності суб'єктів, які виступають від її імені перед підвладними. Сутність такої відповідальності тісно пов'язана з внутрішньою та зовнішньою легітимністю влади.

Легітимність політичної (державної) влади – форма підтримки, виправдання правомірності застосування влади і здійснення управління державою або окремими її структурами та інститутами¹². Залежно від джерела визнання та підтримки такої влади легітимність може бути внутрішня (визнання народом) та зовнішня (визнання зовнішньополітичними структурами).

За умови виявлення нездатності органів влади здійснювати свої функції, нелегітимних форм насилля над людьми, неспроможності уряду адаптуватися до динамічної зміни умов суспільного розвитку, руйнування конституційного порядку, розриву між конституційними, правовими нормами та практикою їхнього втілення, відсутності серйозних структурних змін, розчарування населення в обраних до органів влади політиках, невиконання виборчих політичних програм виникає криза легітимності влади¹³. Тобто, відбувається зниження реальної підтримки органів державної влади чи навіть правлячого режиму в цілому, що впливає перетворення їхніх ролей і функцій. Зміна суб'єктів політики, усунення їх від управління та влади, зміна їхніх повноважень, функцій і є проявом політичного аспекту відповідальності держави як ознаки правової держави.

Інститут відповідальності держави дає змогу створити додаткові стримування та противагу владі, пом'якшити її авторитарні прояви, обмежити можливість зловживання за допомогою підкорення її закону. Дотримання інституту відповідальності держави, її органів і посадових осіб перед людиною та громадянином є одним із основних показників правової спрямованості діяльності держави¹⁴.

Юридичний аспект відповідальності держави перед особою ґрунтується на нормах чинного законодавства, а в науці – на тих чи інших теоріях походження держави. Саме по собі поняття держави є абстрактним. У теорії права держава розглядається як механізм організації та реалізації державної влади, що складається з державних органів, їх посадових осіб і характеризується низкою ознак (територія, суверенітет, населення тощо). Державні органи та їх посадові особи виступають від імені держави, а тому «держава відповідає за те, що не змогла належним чином забезпечити нормального функціонування державного апарату, внаслідок чого сталося порушення прав приватних осіб»¹⁵. Норми чинного законодавства передбачають той чи інший вид юридичної відповідальності державних органів та їх посадових осіб. Разом із тим державні органи – це колективні суб'єкти, в яких складно визначити участь, вплив, вину конкретної посадової особи у виникненні суспільно небезпечних чи шкідливих наслідків. Держава як і її органи виступають безособовими суб'єктами. І говорячи про юридичну відповідальність держави чи її органів, мають на увазі відшкодування особи шкоди за кошти державного бюджету, а отже, кошти платників податків – самих фізичних і юридичних осіб. Логічним чином з цього слідує, що держава (державний орган) не несе юридичної відповідальності, а фізичні і юридичні особи нібито самі собі відшкодовують шкоду, завдану помилковими неправильними рішеннями чи діями самої держави (органу).

Для пояснення цього парадоксу слід звернутися, на нашу думку, до теорії суспільного договору. За визначенням Т. Гобса, держава – це особа (суверен), яка постала в результаті взаємного договору багатьох людей з метою забезпечення миру і захисту усіма засобами і на власний розсуд¹⁶. Тобто, державу утворює велика кількість людей, які за своєю згодою формують владу над собою, з метою забезпечення своїх прав та

інтересів. Передавши цю владу суверену, народ уповноважує його застосовувати такі заходи, які є необхідними для досягнення основної мети цього об'єднання. Для забезпечення прав та інтересів народу суверен встановлює податки, формує державний бюджет. Т. Гобс також зазначає, що утворюючи державу, велика кількість людей «бере на свою відповідальність всі дії суверена»¹⁷. Отже, народ своїми податками відповідає за дії державного органу чи посадової особи, який і є за теорією суспільного договору державою.

У польській теорії права, наприклад, механізм відповідальності держави обґрунтовується через поняття ризику. В сфері відповідальності держави ризик відображає здійснення влади, нагляду або керівництва. Тому змістом відповідальності держави за невинне, дефектне діяння адміністрації є розподіл «ризик адміністрування» на ціле суспільство. «Ризик адміністрування» – це можливість настання небажаних, та навіть неминучих, побічних наслідків у вигляді шкоди, яка повинна бути ліквідована за допомогою засад, що регулюють відшкодувальну відповідальність. Ризик збільшується з розширенням сфери правової регламентації життя та складності матерії, в яку включена публічна влада, а також внаслідок ускладнення самого процесу управління та системи права. Засада ризику виражає заборону обтяження органу економічним наслідком таких ризиків, похибок чи помилок публічної влади. З цієї точки зору можна стверджувати, що вирішальним аргументом впровадження ризику як підстави цивільної відповідальності є погляди справедливості. Засада ризику окреслює мотив приписання відповідальності за законодавчі дії, а також солідарне обтяження відповідальністю (а отже, розподіл ризику) за завдання шкоди у випадку виконання публічної влади, яка довірена іншим суб'єктам¹⁸.

У випадку відповідальності держави за заподіяну шкоду не може бути застосована та ж сама модель, у межах якої особа несе юридичну відповідальність за протиправні діяння перед державою. Так, відповідальність особи перед державою ґрунтується на принципах законності, справедливості, дотримання прав особи в межах судового процесу, доведення протиправності, вини, шкоди. Очевидно, що всі ці принципи є безперечними у зв'язку з тим, що особа перед державою виступає слабшою стороною, а тому перед тим, як будуть застосовані заходи державного примусу, мають бути дотримані усі принципи та процесуальні вимоги щодо покладення відповідальності на особу.

У випадку відповідальності держави перед особою потерпілий має право на відшкодування з боку публічної влади незалежно від вини та відповідальності посадових осіб, які спричинили шкоду. Вина посадової особи не є зазвичай умовою відповідальності органу державної влади. Така відповідальність ґрунтується на принципі протиправності заподіяної шкоди, а також принципі справедливості¹⁹. Однак, якщо суспільно небезпечні чи шкідливі наслідки були спричинені державним органом чи посадовою особою і можна встановити особу заподіювача та особисту вину, то держава повинна притягнути до відповідальності конкретного винного індивіда (посадову особу) і стягнути з нього в регресному позові кошти, що були виплачені потерпілому в порядку відповідальності держави.

Підбиваючи підсумки, варто зазначити, що відповідальність держави є необхідним компонентом на шляху її розбудови як правової. Це поняття багатозначне та потребує широкого наукового й практичного обговорення. Сучасний стан вітчизняної науки дотичить про необхідність подальших досліджень у сфері відповідальності держави з урахуванням досвіду дотичних до юриспруденції гуманітарних наук та вимог міжнародних стандартів, які визнала Україна. Необхідно визначити методологічний концепт, у межах якого можливе висвітлення та обґрунтування конституційного положення про відповідальність держави. З огляду на прийняття Указу Президента «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»²⁰ за таку методологічну основу може бути взято теорію суспільного договору.

На нашу думку, цю багатоаспектну проблему потрібно розглядати у розрізі складності самої природи держави, що включає соціальну, політичну та правову складові. Соціальний аспект відповідальності держави полягає у створенні умов та веденні такої політики, за яких здійснюється соціальне забезпечення, реалізуються гарантії соціального захисту, працевлаштування, гідного рівня життя.

Політичний аспект відповідальності держави пов'язаний з рівнем легітимності публічної державної влади та полягає у веденні такої політики і прийнятті таких рішень, які б відповідали очікуванням суспільства, національним та суспільним інтересам. У випадку здійснення політики, що оцінюється суспільством як шкідлива чи невігідна для суспільного і державного розвитку, політичний аспект відповідальності держави полягає у негативних наслідках, що проявляється у втраті довіри суспільством до тих органів і посадових осіб, які здійснюють таку політику.

Юридичний аспект відповідальності держави полягає у понесенні передбачених законодавством заходів правового примусу державними органами та їх посадовими особами за заподіяння шкоди особам своїми рішеннями та діяльністю.

¹ Кант І. Метафізика нравів / І. Кант // Сочинения : в 6 т. / В. Ф. Асмус (ред.). – М. : Мысль, 1965. – Т. 4. – Ч. 2. – С. 231–233.

² Головатий С. Верховенство права : у 3-х кн. / Сергій Головатий. – К. : Фенікс. – Т. 2. – С. 810.

³ Там само. – С. 825.

⁴ Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

⁵ Колодій А. Громадянське суспільство та правова держава: проблеми і шляхи розбудови / А. Колодій // Право України. – 2010. – № 7. – С. 12–17.

- ⁶ *Онiщенко Н. М.* Сприйняття права в умовах демократичного розвитку. Проблеми, реалії, перспективи : моногр. / Н. М. Онiщенко ; відп. ред. академік НАН України Ю. С. Шемшученко. – К., 2008. – С. 97.
- ⁷ Керівництво із соціальної відповідальності (ISO 26000), версія 4.2 : [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://www.iso.org/obp/ui/ru/#iso:std:iso:26000:ed-1:v1:en>
- ⁸ Загальна декларація прав людини : [Електронний ресурс]. – 1948. – Режим доступу до ресурсу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015
- ⁹ *Овсієнко О. В.* Економічні передумови становлення соціальної держави / О. В. Овсієнко // Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого : зб. наук. праць. – 2012. – № 3. – С. 116. – (Серія «Економічна теорія та право»).
- ¹⁰ Діагностика стану та перспектив розвитку соціальної відповідальності в Україні (експертні оцінки) : моногр. / О. Ф. Новікова, М. Є. Дейч, О. В. Панькова та ін.; НАН України, Ін-т економіки пром-сті. – Донецьк, 2013. – С. 19.
- ¹¹ *Йонас Г.* Принцип відповідальності : У пошуках етики для технологічної цивілізації / Г. Йонас ; пер. з нім. А. Єрмоленко, В. Єрмоленко. – К. : Лібра, 2001. – С. 147.
- ¹² Політологія: курс лекцій : навч. посіб. – Тернопіль : Магнолія-плюс, 2004. – 236 с.
- ¹³ *Кокорська О. І.* Легітимність влади та довіра в суспільстві, що трансформується : теоретико-методологічні проблеми / О. І. Кокорська // Наукові записки НаУКМА. – 2004. – Т. 31 : Політичні науки. – С. 38.
- ¹⁴ *Онiщенко Н. М.* Сприйняття права в умовах демократичного розвитку. Проблеми, реалії, перспективи: моногр. / Н. М. Онiщенко ; відп. ред. академік НАН України Ю. С. Шемшученко. – К., 2008. – С. 98.
- ¹⁵ Інститут юридичної відповідальності у демократичних правових системах [Текст] / Н. М. Онiщенко [та ін.] ; заг. ред. Н. М. Онiщенко ; НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Юридична думка, 2009. – С. 110.
- ¹⁶ *Гоббс Томас.* Соч. : в 2 т. / Томас Гоббс. – М. : Мысль. – Т. 2. – С. 133.
- ¹⁷ Там само. – С. 169.
- ¹⁸ *Bagińska E.* Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej. Warszawa : C. H. Beck, 2006. – С. 220.
- ¹⁹ Encyklopedia prawa / red. Urszula Kalina-Prasznic ; aut. Ryszard Balicki [etal.]. – Warszawa : Wydawnictwo C. H. Beck, 2007. – С. 474.
- ²⁰ Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України № 5/2015 : [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>

Резюме

Середюк В. В. Відповідальність держави як елемент поняття «правова держава».

У статті розглядається феномен відповідальності держави як складовий елемент явища «правова держава». Показано, що конституційне положення про відповідальність держави може тлумачитися у трьох аспектах, а саме: як соціальна відповідальність держави, як політична відповідальність органів влади і, власне, як юридична відповідальність державних органів та їх посадових осіб.

Ключові слова: відповідальність, держава, соціальна відповідальність, політична відповідальність, юридична відповідальність.

Резюме

Середюк В. В. Ответственность государства как элемент понятия «правовое государство».

В статье рассматривается феномен ответственности государства как составной элемент явления «правовое государство». Показано, что конституционное положение об ответственности государства может толковаться в трех аспектах, а именно: как социальная ответственность государства, как политическая ответственность органов власти и, собственно, как юридическая ответственность государственных органов и их должностных лиц.

Ключевые слова: ответственность, государство, социальная ответственность, политическая ответственность, юридическая ответственность.

Summary

Serediuk V. Responsibility of the state as element of the «law-governed state» concept.

The author studies the phenomenon of responsibility of the state as part of “law-governed state” concept. It is shown that the constitutional provisions on responsibility of the state could be interpreted in three ways, namely as a social responsibility of the state, as a political responsibility of government and as the legal responsibility of state bodies and their officials.

Key words: responsibility, state, social responsibility, political responsibility, legal responsibility.