

## ЗАГАЛЬНА ТЕОРІЯ ПРАВА І ДЕРЖАВИ



## Андрій Кубко

кандидат юридичних наук,  
докторант відділу теорії держави і права  
Інституту держави і права  
імені В. М. Корецького НАН України  
(Київ, Україна)  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2870-8567>  
a\_kubko@ukr.net

УДК 340.12

ДЕРЖАВНІ ІНТЕРЕСИ В ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ:  
ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ, ПРИЗНАЧЕННЯ

АНОТАЦІЯ. У правовій системі України запроваджені юридичні механізми, спрямовані на захист інтересів держави. Захист державних інтересів є об'єктивною необхідністю з погляду розвитку суспільства. Водночас із метою захисту державних інтересів державна влада вимушена застосовувати обмеження приватних прав, свобод і відповідних інтересів приватного характеру. Це здатне призвести до конфлікту, протиріч між соціальними інтересами, а недотримання державою правових стандартів захисту прав і свобод нерідко має наслідком юридичну відповідальність держави.

Мета статті полягає у виробленні теоретичних підходів до розуміння інтересів держави, їх правильної наукової ідентифікації та співвідношення із правами та законними інтересами інших учасників суспільних відносин, створенні дефініції державних інтересів як об'єкта захисту у правовій системі України, а також розкритті їхніх ознак.

Державні інтереси характеризуються ознакою структурності, тобто вони є складним структурним явищем: засновані на відповідних потребах і включають у себе їх усвідомлення та засоби реалізації. Крім того, ознакою державних інтересів є об'єктивність – вони засновані на потребах, які мають об'єктивний характер. Неврахування державними органами в процесі реалізації, захисту державних інтересів їх об'єктивного, структурного характеру нерідко має наслідком недостатню ефективність державно-владних механізмів, спрямованих на реалізацію, захист інтересів держави, притягнення держави до відповідальності, майнові втрати держави та шкоду її суспільному авторитету.

Дійсні державні інтереси наділені ознакою публічності. Публічність як ознака державних інтересів передбачає, що вони мають в основі потреби, які є загально-суспільними за своєю природою. Такі потреби не зводяться до потреб державного апарату, посадових осіб, гілок влади, відомчих потреб. Реалізація потреб, покладе-

них в основу державних інтересів, необхідна з погляду розвитку, функціонування самої держави, але водночас має загальносуспільне значення. Саме за ознакою публічності державні інтереси відмежовуються від схожих явищ, таких як відомчі інтереси, інтереси посадових осіб, державних підприємств, гілок влади.

Державні інтереси характеризуються тим, що вони офіційно визнані державою та є релевантними меті задоволення загальносуспільних потреб, покладених в їх основу. Релевантність як самостійна ознака державних інтересів полягає у тому, що ці інтереси повинні отримувати реалізацію, захист із застосуванням державою юридичних засобів, найбільш ефективних, придатних для мети реалізації відповідних загальносуспільних потреб.

Державні інтереси слід розуміти як об'єктивні визнані державою інтереси, засновані на загальносуспільних (публічних) потребах і релевантні до цих потреб із погляду правових засобів їх реалізації.

Ключові слова: держава; державні інтереси; публічні інтереси; державна влада; відповідальність держави.

У сучасній правовій системі України запроваджені й активно розвиваються різноманітні юридичні механізми, спрямовані на захист інтересів держави в окремих сферах суспільних відносин. Механізм звернення органів прокуратури до суду для захисту інтересів держави у цивільно-му, господарському, адміністративному провадженні; механізм визнання правочинів недійсними з підстав порушення інтересів держави, який (механізм) передбачений нормами цивільного та господарського законодавства України; механізм унеможливлення виконання на території України в певних випадках судових рішень, ухвалених іноземними судами, з підстав, що таке виконання загрожує державним інтересам – все це яскраві приклади захисту інтересів держави. На рівні підзаконного регулювання тільки протягом останніх років були прийняті правові акти Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, які направлені на забезпечення інтересів держави у конкретних галузях суспільного життя.

Забезпечення державних інтересів є також підставою обмеження з боку держави приватних інтересів та відповідних прав приватних осіб. Застосування державою правових засобів, спрямованих на забезпечення державних інтересів через обмеження інших соціальних інтересів (інтересів приватного, особистого, групового, суспільного характеру) об'єктивно може призводити до протиріч, конфліктів інтересів держави з цими інтересами. Усе зазначене потребує врегулювання правничими засобами, а юридична наука потребує вироблення доктринальних положень, які мають бути покладені в основу такого врегулювання.

Поширені випадки, коли обмеження приватних інтересів, застосовані державою, визнаються неправомірними (невиправданими, непропор-

ційними) з погляду міжнародно-правових зобов'язань держави і тягнуть за собою її міжнародну відповідальність. Це трапляється, зокрема, у випадках, коли Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) встановлює порушення державою прав людини, закріплених у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція)<sup>1</sup>. Так само міжнародні арбітражні суди інколи покладають на державу відповідальність майнового характеру внаслідок недотримання нею стандартів поведінки з іноземними інвестиціями, передбачених міжнародними угодами в сфері захисту інвестицій. Ключовою причиною цього є, *inter alia*, невинуваті дії або рішення державних органів, які лише формально спрямовані на забезпечення державних інтересів. Така ситуація пов'язана або з некоректним розумінням державними органами та посадовими особами суті державних інтересів, або застосуванням державою невинуватих механізмів захисту цих інтересів.

Сьогодні існує об'єктивна необхідність забезпечення дійсних, а не уявних інтересів держави, за відсутності реалізації та захисту яких держава буде позбавлена здатності виконувати свої завдання щодо суспільного розвитку країни, захисту суспільства та фундаментальних прав громадян, їх безпеки, життя, здоров'я тощо. Такі завдання закріплені на рівні Конституції України<sup>2</sup>; без їх виконання демократичний розвиток, прогрес країни і суспільства неможливі.

Значний внесок у наукове розроблення проблем, пов'язаних із державними інтересами, зробили праці українських та зарубіжних учених, серед яких Ю. Шемшученко, В. Сіренко, Н. Оніщенко, В. Цветков, П. Рабінович, І. Венедіктова, Р. Дольцер, М. Райсман, А. Райніш, С. Шілль, Б. Кінгсбері, Ч. Ант'є, Ч. Брауер та ін. Важливі положення, які є актуальними з погляду наукового розуміння державних інтересів у правовій системі, містяться на рівні судової практики, зокрема у рішеннях Конституційного Суду України (далі – КСУ). Водночас доктринальне тлумачення і нормативна регламентація державних інтересів у правовій системі України потребує удосконалення.

Мета дослідження полягає у виробленні теоретичних підходів до розуміння інтересів держави, їх правильної наукової ідентифікації та співвідношення із правами та законними інтересами інших учасників суспільних відносин, створенні дефініції державних інтересів як об'єкта захисту у правовій системі України, а також розкритті їхніх ознак.

<sup>1</sup> Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. <[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text)> (дата звернення: 12.04.2020).

<sup>2</sup> Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 12.04.2020).

Науково-теоретичний аналіз державних інтересів передбачає необхідність урахування комплексу взаємопов'язаних чинників.

По-перше, такий аналіз має ґрунтуватися на доктринальних положеннях соціальної і насамперед юридичної науки, аргументованих у контексті проблематики інтересів як соціальної і правової категорії, що у загальному розумінні визначається як наявність інтересів у праві. Проблема державних інтересів не є новою. Вона досліджувалася й у наукових працях радянського періоду, хоча багато питань тлумачилися під кутом зору ідеологічних догм. Певні наукові висновки протягом десятиліть набули “хрестоматійного характеру”, а деякі аспекти й сьогодні не втратили своєї актуальності. Визначення природи державних інтересів у сучасній правовій системі України вимагає такі наукові підходи, які розглядали інтерес як складне структурне явище, включаючи модерні методологічні підходи щодо співвідношення інтересів із потребами та загальнолюдськими цінностями, підходи щодо об'єктивності інтересу та положення відносно конфлікту, протиріч, неузгодженості між соціальними різноманітними, а іноді й різновекторними інтересами.

По-друге, у сучасному праві України, зокрема на рівні практики КСУ та вищих судових органів, вироблені підходи щодо самого тлумачення державних інтересів. Хоча такі підходи потребують певного уточнення і не є універсальними, вони мають братись до уваги при розкритті ознак і виробленні дефініцій, пов'язаних із дослідженням державних інтересів.

По-третє, дослідження природи державних інтересів повинне враховувати міжнародно-правовий аспект. Ідеться про оцінку дій держави щодо відповідності міжнародно-правовим нормам і застосування міжнародно-правничої відповідальності за нормами міжнародного права. Відповідні положення закріплені в міжнародних угодах у сфері захисту прав людини та заохочення іноземних інвестицій (Конвенція, дво- та багатосторонні угоди з питань захисту іноземних інвестицій) і деталізовані у практиці міжнародних юрисдикційних органів, уповноважених розглядати спори між відповідною державою та юридичними і фізичними особами. Цими юрисдикційними органами виступають ЄСПЛ, міжнародні арбітражні установи.

У контексті розгляду таких спорів на міжнародному рівні одним із головних питань є дотримання державою необхідного балансу між державними інтересами, на які спрямовані дії (рішення) держави, та правами й приватними інтересами особи. У зв'язку з цим питання про тлумачення інтересів держави стає предметом розгляду міжнародних судових та арбітражних установ. Аналіз практики останніх є важливим для науково-теоретичного розуміння природи державних інтересів. Вплив міжна-

родно-правових позицій щодо державних інтересів на правову систему України не обмежується сферою відносин, урегульованих відповідними актами міжнародного права. Цей вплив є більш широким: міжнародно-правові положення, що відображають доктринальне розуміння категорії інтересів держави, актуальні для вітчизняної правової системи загалом, включаючи й сфери відносин, де формально відсутній іноземний (міжнародний) елемент.

Сьогодні спостерігається тенденція активної інтеграції національного права України у міжнародно-правові системи, певна адаптація правової системи до міжнародних стандартів. Це означає й тенденції до прямої або опосередкованої рецепції міжнародно-правових підходів (правових стандартів) до проблеми визначення державних інтересів та їх збалансування із правами та законними інтересами недержавних суб'єктів правових відносин. Практика розгляду міжнародними юрисдикційними установами справ щодо України впливає на розвиток національної правової системи України, а в певних випадках і спрямовує такий розвиток. Регулювання деяких правових інститутів в Україні зазнавало суттєвих змін саме під впливом рішень, прийнятих ЄСПЛ за результатами розгляду скарг приватних осіб проти держави. Достатньо навести приклад із так званою “малою судовою реформою” початку 2000-х років. Важливу роль у її проведенні відіграли висновки ЄСПЛ, викладені у рішеннях у справах щодо України. Актуальність підходів, закріплених на рівні міжнародних юрисдикційних установ для внутрішньодержавної правової системи, зумовлена й тим, що ці підходи можуть в окремих випадках застосовуватися за аналогією права і на національному рівні. Наприклад, Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України)<sup>3</sup> у ст. 2 встановлює, що рішення та дії органів влади повинні відповідати засадам пропорційності, тобто забезпечувати необхідний баланс між несприятливими наслідками для прав, свобод, законних інтересів особи і цілями, на які спрямовані рішення або дії органу влади. Пропорційність є одним із загальноприйнятих міжнародно-правових принципів у галузі захисту прав людини, який знайшов відображення у практиці ЄСПЛ, інших міжнародних судових та арбітражних установ. Це визнається у зарубіжній науковій літературі. Професор міжнародного права А. С. Суїт констатує, що принцип пропорційності став центральним елементом юриспруденції найбільш впливових національних і міжнародних судів<sup>4</sup>. Тому тлумачення принципу пропорційності судами України навіть у

<sup>3</sup> Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>> (дата звернення: 05.02.2020).

<sup>4</sup> Alec Stone Sweet, 'Proportionality, General Principles of Law, and Investor-State Arbitration: A Response to José Alvarez' (2014) Yale Law School: Faculty Scholarship Series 916.

внутрішньодержавних відносинах може спиратися на концепції, вироблені на міжнародному рівні щодо розуміння цього принципу. Принцип пропорційності як загально визнаний принцип може застосовуватись за аналогією права.

Нарешті, національна правова система України повинна враховувати розуміння проблеми державних інтересів, вироблене на міжнародному рівні з огляду на те, що несприйняття відповідних міжнародно-правових засад, у кінцевому підсумку, ніби протиставляє державу міжнародній спільноті. Це потенційно може мати наслідком негативний ефект для країни не лише з правового, а й з політичного, економічного, культурного погляду. Варто навести позицію М. Фрімана. Порівнюючи застосування санкцій у національному праві та у міжнародних відносинах, учений відзначає, що в межах міжнародного співтовариства міжнародно-правові норми підтримуються загальним тиском міжнародної спільноти на державу<sup>5</sup>.

Таким чином, дослідження поняття та ознак державних інтересів у правовій системі України має здійснюватися на основі доктринальних положень науки із загальної проблематики інтересів та інтересів у праві зокрема; ознак державних інтересів, відображених у законодавстві та судовій практиці України; міжнародно-правових концепцій, засад, положень, які стосуються проблеми реалізації державних інтересів державами.

У наукових працях радянської доби й у більш пізній період “інтерес” розглядається як складна структурна категорія. Як ключовий елемент у структурі інтересу виділяють потребу. Інтереси мають у своїй основі потреби, проте нетотожні їм. Наприклад, В. Сіренко в структурі інтересу виділяє, власне, потреби, засоби задоволення потреб, усвідомлення необхідності задоволення потреб і можливостей їх задоволення<sup>6</sup>. Загалом позиція про те, що явище інтересу має структурний характер і включає потреби, шляхи, засоби реалізації потреб набула підтримки в науковій літературі<sup>7</sup>. Обумовленість інтересів потребами визнається у наукових працях сучасності. Інтерес розглядається як усвідомлена необхідність задоволення потреби<sup>8</sup>. Знайшов обґрунтування підхід, відповідно до якого інтереси містять у собі потреби та шляхи їх задоволення<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> M Freeman, *Introduction to Jurisprudence* (Thomson Reuters 2014) 268.

<sup>6</sup> В Сіренко, *Проблема интереса в государственном управлении* (Наукова думка 1980) 11.

<sup>7</sup> С Сабикенов, *Право и социальные интересы* (Наука 1986) 17.

<sup>8</sup> А Малько и В Субочев, *Законные интересы как правовая категория* (Юридический центр Пресс 2004) 34.

<sup>9</sup> І Венедіктова, “Методологічні підходи до співвідношення понять “інтерес” і “потреба” при визначенні юридичної категорії “охоронюваний законом інтерес” [2011] 3 (66) Проблеми цивільного права, Вісник 132.



Складний характер інтересу як правової категорії визнаний на рівні судової практики України. У рішенні КСУ від 1 грудня 2004 р.<sup>10</sup> однією з ознак охоронюваного законом інтересу визначено мету задоволення усвідомлених потреб. Ця позиція в подальшому використовувалася судами загальної юрисдикції та набула усталеного характеру на рівні судової практики. Наприклад, у постанові від 20 лютого 2019 р.<sup>11</sup> Верховний Суд обґрунтував свої висновки підходами до тлумачення категорії охоронюваних законом інтересів, висловлених КСУ у 2004 р. Верховний Суд послався на мету задоволення усвідомлених потреб як на одну з ознак інтересу.

Отже, ознакою державних інтересів є їхня *структурність* – державні інтереси засновані на відповідних потребах, включають у себе усвідомлення цих потреб і засоби їхньої реалізації.

З ознакою структурності державних інтересів пов'язані такі положення. Інтереси, будучи заснованими на потребах, є об'єктивним явищем. Об'єктивність як ознака інтересу традиційно визнавалася на доктринальному рівні. А. Екімов пов'язував об'єктивність інтересу саме з тим, що передумовою його появи є наявність потреби<sup>12</sup>. Хоча інтереси повинні бути усвідомлені, визнані носієм, тобто знайти відображення у свідомості, вони мають об'єктивний характер. Тому можемо говорити про ще одну ознаку державних інтересів – *об'єктивність* державних інтересів.

Висновки про структурність й об'єктивність державних інтересів мають важливе методологічне значення. Держава, запроваджуючи владні механізми, спрямовані на забезпечення державних інтересів, повинна оцінити (з'ясувати) наявність цих інтересів. Така оцінка повинна здійснюватися під кутом зору структурності й об'єктивності державного інтересу. Тобто необхідно з'ясувати, чи має відповідний державний інтерес у своїй основі потреби, що мають об'єктивний характер, а також у чому саме вони полягають. У протилежному випадку держава (на рівні законодавчої, виконавчої або судової гілки влади) буде запроваджувати правові механізми законодавчого або правозастосовного характеру, спрямовані ніби на реалізацію державного інтересу, хоча в дійсності такий інтерес як об'єктивне структурне явище не існує.

Ігнорування державними органами необхідності з'ясування наявності об'єктивного державного інтересу нерідко має наслідком те, що правові механізми, спрямовані на захист такого інтересу, стають неефективними. Це можна продемонструвати на такому прикладі. В одній зі справ

<sup>10</sup> Справа про охоронюваний законом інтерес: рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 р. № 18-рп/2004 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04>> (дата звернення: 11.02.2020).

<sup>11</sup> Постанова Верховного Суду від 20 лютого 2019 р., справа № 522/3665/17 <<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80167902>> (дата звернення: 11.02.2020).

<sup>12</sup> А. Экимов, *Интересы и право в социалистическом обществе* (Изд-во Ленинградского ун-та 1985) 6.

у межах господарського судочинства прокуратурою було подано позов до суду в інтересах держави проти двох господарюючих суб'єктів. Прокурор вимагав визнати недійсним укладений між ними договір про спільну діяльність і вилучити з користування одного з них нерухоме майно – земельні ділянки. Позовні вимоги (в аспекті, що безпосередньо стосується нашого дослідження) були обґрунтовані необхідністю захисту економічних інтересів держави, а також інтересів держави у відновленні законності у питанні використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення, що належать до державної власності. Суд апеляційної інстанції задовольнив позов у повному обсязі. Тобто держава, вважаючи, що наявний державний інтерес, застосувала юридичні механізми його захисту. Ці механізми полягали у зверненні прокурора з позовом в інтересах держави та покладенні на господарюючих суб'єктів обмежень їхніх майнових інтересів. Переглядаючи справу у 2018 р., Верховний Суд<sup>13</sup> у світлі норм Закону України “Про прокуратуру” зазначив, що прокурор має право звертатися до суду для захисту інтересів держави у виключних випадках, а саме: якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади чи інший владний суб'єкт, наділений відповідними повноваженнями, або в разі відсутності такого органу. У зв'язку з цим Верховний Суд зазначив: судами у цій справі взагалі не досліджувалося питання наявності чи відсутності підстав для представництва прокуратурою позивача (тобто інтересів держави) у справі та не встановлено обставин, які перешкоджають захисту прав та інтересів останнього саме належним суб'єктом – Головним управлінням Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру у Херсонській області; сам лише факт відсутності звернення суб'єкта владних повноважень із позовом до суду не може свідчити про свідоме зволікання уповноваженого органу щодо захисту інтересів держави. На цих підставах Верховний Суд скасував рішення судів попередніх інстанцій, якими було задоволено вимоги прокурора в інтересах держави, і направив справу на новий розгляд.

У цій ситуації органи прокуратури і, пізніше – суди, що розглядали справу, теоретично правильно кваліфікували державні інтереси, які полягали у відновленні законності у регулюванні земельних відносин та у попередженні завдання державі економічної шкоди. Але об'єктивність і структурність цих інтересів (наявність у їхній структурі потреб, усвідомлення потреб і засобів реалізації) у конкретних обставинах не були враховані. Не було оцінено об'єктивних обставин – відсутність захисту

<sup>13</sup> Постанова Верховного Суду від 5 грудня 2018 р., справа № 923/129/17 <<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78450523>> (дата звернення: 12.02.2020).



або неналежний захист державних інтересів відповідним органом влади в сфері земельних відносин – які (обставини) зумовлювали необхідність реалізації існуючих державних потреб засобами звернення прокуратури до суду з вимогами про обмеження майнових інтересів господарюючих суб'єктів.

Недотримання державами критерію об'єктивності державних інтересів має й більш глобалізовані прояви. У міжнародній практиці є випадки, коли дії держави, які обмежують права та законні інтереси приватних осіб, лише декларуються як такі, що відповідають меті захисту державних інтересів. У дійсності такі дії (рішення) держав спрямовані не на задоволення об'єктивних суспільних потреб, а зумовлені певними суб'єктивними факторами. У багатьох таких ситуаціях буде йтися про недотримання державами міжнародно-правових зобов'язань у сфері захисту прав людини, що матиме наслідком її міжнародно-правову відповідальність. Дії держави можуть кваліфікуватись як свавільні (*arbitrary, unreasonable*). Свавільна поведінка держави не відповідає міжнародно-правовим стандартам. Заборона свавілля з боку держави або прямо встановлена у міжнародних угодах, або вироблена в практиці міжнародних юрисдикційних установ із розгляду спорів за участю держав. Професор Віденського університету К. Шроер на основі аналізу рішень міжнародних арбітражних судів із розгляду інвестиційних спорів між державами та іноземними інвесторами зазначає, що заходи держав є свавільними, якщо вони, зокрема, ґрунтуються на суб'єктивному розсуді (*discretion*), упередженості або особистих преференціях<sup>14</sup>.

Отже, ознакою державних інтересів, яку повинна брати до уваги держава, застосовуючи обмежувальні заходи в державних інтересах щодо інших соціальних суб'єктів, є об'єктивність – об'єктивний характер потреб, на яких засновані відповідні державні інтереси. Застосування державою правових механізмів у державних інтересах без аналізу того, чи покладені в основу цих інтересів об'єктивні потреби і якими засобами ці потреби можуть бути реалізовані, робить застосування таких владних механізмів неефективним, а іноді призводить до покладення відповідальності на саму державу. Це відбивається як на національно-правовому, так і на міжнародно-правовому рівнях.

У зв'язку із викладеним актуальним стає питання щодо характеру потреб, які слугують основою державного інтересу. Такі потреби не можуть зводитись до, власне, державних потреб, а повинні мати загальносуспільний характер. Вони мають бути актуальні з погляду суспільства за-

<sup>14</sup> C Schreuer, 'Selected Standards of Treatment Available under the Energy Charter Treaty' in *Investment Protection and the Energy Charter Treaty* (Coop G and Ribeiro C ed, JurisNet 2008) 76.

галом, являти собою загальну цінність. Реалізація цих потреб необхідна як для суспільства, так і для соціальних груп, індивідів. Тобто задоволення потреб, покладених в основу державних інтересів, за своєю природою сприяє або створює умови для забезпечення також індивідуальних, приватних, колективних потреб. У цьому полягає важлива ознака державних інтересів – їхня *публічність*. Це означає, що розглядати як державні слід лише ті інтереси, які наділені властивістю публічних – публічні інтереси. Інтереси, які ґрунтуються лише на потребах самої держави, необхідно кваліфікувати як відомчі інтереси, інтереси державного апарату, інтереси гілок влади, інтереси посадових осіб тощо. Ці, умовно кажучи, “вузькодержавні інтереси” можуть одночасно бути державними інтересами, якщо відповідають комплексу ознак державних інтересів, які (ознаки) ми розглядаємо в нашому дослідженні, зокрема, бути публічними.

Висновок про те, що властивістю державних інтересів є їхня публічність, обґрунтовується, по-перше, у наукових положеннях загальної теорії права; по-друге, у підходах до вирішення питання про відповідальність держав, які (підходи) набули поширення на міжнародному рівні. У другому аспекті йдеться як про розробки світової науки щодо проблем відповідальності держав, так і практику міжнародних судових та арбітражних установ.

У контексті вітчизняної правової теорії отримала обґрунтування позиція, яка розглядала у ролі цінності джерел права їхнє використання для організації діяльності механізму держави та здатність забезпечувати необхідні зв'язки між суб'єктами суспільних відносин і тим самим задовольняти їхні особисті та групові інтереси у поєднанні з інтересами суспільства<sup>15</sup>. Йдеться про те, що діяльність держави за своєю природою повинна бути спрямована на реалізацію загальносуспільних потреб, що має враховувати й особисті, групові потреби. Інакше кажучи, така діяльність за своєю природою має публічний характер, є невід'ємною від публічних інтересів. При цьому діяльність держави в розумінні цього наукового положення – це діяльність саме системи державного механізму, гілок влади, а не окремих інституцій або посадових осіб. Таким чином, інтереси держави (на відміну від вузьковідомчих інтересів) є публічними інтересами.

Теза про публічний характер як про невід'ємну властивість державних інтересів, хоча і в контексті дещо іншої проблематики, відображалася у міжнародному праві. Публічність державних інтересів нерідко є фактором, що певним чином легітимізує (виправдовує) владні заходи держав, спрямовані на обмеження приватних прав та інтересів: такі заходи

<sup>15</sup> Н Пархоменко, *Джерела права: проблеми теорії та методології* (Юридична думка 2008) 116.

розглядаються як правомірні, якщо здійснюються державою у державних інтересах, які виступають публічними інтересами, наділені властивостями публічних. Якщо держава застосовує обмежувальні механізми щодо приватних суб'єктів, які (механізми) направлені на реалізацію вузькодержавних інтересів, які не мають ознак публічних – існує висока вірогідність визнання таких дій держави неправомірними з погляду її міжнародно-правових зобов'язань. Теоретичне підґрунтя для висновку про публічний характер як обов'язкову ознаку державних інтересів міститься у положеннях доктрини про міжнародно-правову відповідальність держав. У наукових працях, присвячених проблемам застосування міжнародних стандартів захисту прав іноземних інвесторів і вирішення спорів між державами та інвесторами (*investor-state disputes*), наголошується, що такі міжнародні стандарти не повинні перешкоджати державам здійснювати регулювання у публічних інтересах<sup>16</sup>. Як приклад публічних інтересів називають захист суспільного благополуччя, забезпечення справедливості, захист прав окремих соціальних груп тощо. Зрозуміло, що йдеться про інтереси, які мають публічний характер і не зводяться лише до інтересів державного апарату, органів влади або посадових осіб.

Аналогічний підхід знайшов відображення в юриспруденції ЄСПЛ. Згідно з його усталеною практикою обмеження прав особи з боку держави повинні відповідати принципу законності, бути пропорційними та здійснюватися у загальному (публічному) інтересі. Такий публічний інтерес, хоча й забезпечується державою, не є тотожним вузькодержавному інтересу (відомчому інтересу, інтересу державного апарату, органів влади або посадових осіб). Наприклад, у справі *Maksymenko and Gerasymenko v. Ukraine*<sup>17</sup> ЄСПЛ встановив порушення з боку України прав заявників на мирне володіння майном, гарантованих Першим протоколом до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція)<sup>18</sup>. Заходи держави, які полягали в обмеженні майнових прав заявників і були визнані ЄСПЛ такими, що порушують міжнародно-правові зобов'язання України, застосовувалися за ініціативою органів прокуратури. Ці заходи, за твердженням прокуратури, були спрямовані на захист економічних інтересів держави. Розглядаючи цю ситуацію, ЄСПЛ у своєму рішенні зазначив: не було надано жодних пояснень, на які саме економічні інтереси держави посилалися органи прокуратури або яким чином ці інтереси слугували “публічним інтересам”.

<sup>16</sup> Stephan Schill, 'International Investment Law and the Rule of Law' (2017) 18 Amsterdam Law School Research Paper 3.

<sup>17</sup> Maksymenko and Gerasymenko v. Ukraine: ECHR Judgment, 16 May 2013 <<http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-119688>> (accessed: 14.02.2020).

<sup>18</sup> Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 11 листопада 1950 р. <[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004)> (дата звернення: 14.02.2020).

Детальний аналіз цієї справи дає можливість зробити такий висновок. Держава застосувала обмеження майнових прав заявників для захисту своїх економічних інтересів. Існування економічних інтересів держави ЄСПЛ не заперечував. Проте він чітко вказав, що сама собою наявність таких інтересів, навіть якщо це дійсно державні інтереси, не є достатньою підставою розглядати дії держави як правомірні з погляду міжнародно-правових гарантій захисту прав людини. Необхідно, щоб такі інтереси держави одночасно слугували публічними інтересами або безпосередньо сприяли реалізації публічних інтересів – тобто мали публічний характер. Із наведеної позиції ЄСПЛ випливає, що сама лише державна приналежність інтересів, їх вираження з боку держави не свідчить про публічність таких інтересів. Необхідним є аналіз державних інтересів із погляду природи потреб, які покладені в їхню основу. Інтереси повинні мати властивість публічних по суті, тобто ґрунтуватися на загальносуспільних потребах. Лише в такому разі можна говорити про наявність дійсних державних інтересів (які повинні бути публічними). Із цієї підстави ми вважаємо, що потребує певної критичної оцінки визначення інтересів держави, наведене у рішенні КСУ від 8 квітня 1999 р. У ньому державні інтереси тлумачаться як інтереси, що закріплені в нормах Конституції України або в інших правових актах, в основі яких (інтересів) завжди є потреба у здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону земель як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання<sup>19</sup>. Наведене визначення обмежує розуміння державних інтересів інтересами, що засновані на загальнодержавних потребах. При цьому втрачається акцент на загальносуспільні потреби, які є публічними за своєю суттю. Такі загальносуспільні потреби також слугують основою державних інтересів, оскільки державні інтереси повинні бути публічними. Безумовно, справедливою є теза про те, що загальнодержавні потреби можуть бути основою державних інтересів. Проте слід відзначити, що в основі державних інтересів перебувають ті загальнодержавні потреби, які є загальносуспільними, мають загальносуспільну цінність, тобто мають публічний характер. Водночас не всі загальнодержавні потреби є загальносуспільними (публічними) потребами.

Іншою ознакою державних інтересів є їхнє офіційне *визнання державою*. Це ґрунтується на наукових положеннях про структурність інте-

<sup>19</sup> Справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді: рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 р. № 1-1/99 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99>> (дата звернення: 14.02.2020).

ресу як правового і соціального явища та його усвідомлення як одного зі структурних елементів інтересу. Коли йдеться про інтереси держави, усвідомлення як складова інтересу має певні особливості. Підтвердженням усвідомлення (визнання) державою цих інтересів є їх закріплення на рівні актів вищої юридичної сили – Конституції та законів України. Визнання державних інтересів може здійснюватися через визначення у таких нормативних актах завдань, цілей діяльності держави, проголошення відповідних соціальних цінностей.

Як структурний елемент інтересу виділяють засоби реалізації потреб, покладених у його основу. У науковій літературі також пов'язують розуміння інтересів із необхідністю суб'єкта задовольнити свою потребу всіма наявними у його розпорядженні засобами<sup>20</sup>. Це дає підстави зробити висновок про таку ознаку державних інтересів, яку умовно можна назвати *релевантністю*. Вона полягає у тому, що засоби, які застосовуються державою (як складова в структурі інтересу) повинні відповідати меті задоволення загальносуспільних потреб, що перебувають в основі державних інтересів. Ці засоби повинні бути найбільш ефективними (придатними) для такої мети. Тобто правові механізми реалізації державних інтересів мають бути безпосередньо необхідними для її досягнення. Це зумовлено тим, що в основі цих механізмів як структурного елементу інтересу міститься саме необхідність їхнього застосування. Ці правові засоби повинні аналізуватись державою з погляду їхньої здатності безпосередньо забезпечити реалізацію суспільної (публічної) потреби, на якій ґрунтується відповідний інтерес держави.

Реалізація державою своїх інтересів супроводжується втручанням держави у права та законні інтереси приватного характеру, обмеженням таких прав, виникненням конфлікту між інтересами держави й іншими соціальними інтересами. Тому засоби реалізації державних інтересів також повинні оцінюватись державою з погляду можливості використання альтернативних засобів для реалізації тих самих державних інтересів. Узагальнюючи, необхідно здійснювати порівняння конкретних правових механізмів, застосування яких передбачається у державних інтересах з іншими потенційно можливими правовими механізмами. Обрати необхідно ті, що, по-перше, найбільш ефективні для мети задоволення відповідних суспільних потреб, по-друге, які найменшою мірою, наскільки це можливо, сприяють виникненню конфлікту між інтересами держави та інтересами інших соціальних суб'єктів. Висновок ґрунтується також на підходах практики застосування міжнародно-правових норм у сфері захисту приватних прав – Конвенції та дво- і багатосторонніх

<sup>20</sup> В Субочев, *Основы теории законных интересов* (Перспект 2006) 97.

угод про захист іноземних інвестицій – у сфері, яка стосується зобов'язань і відповідальності держав щодо дотримання прав особи.

Неврахування ознаки релевантності державних інтересів перешкоджає правильній ідентифікації цих інтересів з боку держави, позбавляє правові механізми їх реалізації ефективності, призводить до безпідставного обмеження прав і законних інтересів особи, покладення на державу відповідальності. Це може бути продемонстровано таким прикладом. У 2018 р. ЄСПЛ ухвалив рішення у справі *Zelenchuk and Tsytsyura v. Ukraine*<sup>21</sup>. У ньому він встановив порушення з боку України права заявників на мирне володіння майном, передбачене ст. 1 Першого протоколу до Конвенції. Порушення полягало у непропорційному втручанні у майнові права заявників унаслідок застосування в Україні так званого мораторію на продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Мораторій унаслідок неодноразового продовження фактично набув характеру безстрокової заборони продажу відповідних земель. Як зазначав законодавець, а пізніше Уряд України під час розгляду справи ЄСПЛ, мораторій було спрямовано на захист державних інтересів. Його метою було попередження надмірної концентрації земель у власності невеликої кількості суб'єктів господарювання, недопущення вилучення таких земель із використання, у кінцевому підсумку – забезпечення національної та продовольчої безпеки країни. ЄСПЛ погодився, що дії держави щодо продовження земельного мораторію відповідали публічним (загальним) інтересам. Водночас він по суті визнав, що застосовувані державою механізми, які полягали у запровадженні абсолютної заборони на відчуження земельних ділянок у ситуації заявників, не були єдино необхідними для реалізації цих інтересів.

На думку ЄСПЛ, для законодавця існувала можливість обрати інші правові механізми, які були достатньо ефективними (придатними) для реалізації інтересів держави. Ні законодавець у процесі прийняття рішення про продовження мораторію, ні Уряд України у межах розгляду скарги заявників в ЄСПЛ не навели вагомих аргументів, чому державі було необхідно застосовувати саме найбільш обмежувальний щодо особи механізм реалізації своїх інтересів із-поміж менш “жорстких” механізмів, які в схожих ситуаціях застосовуються іншими державами – учасницями Ради Європи. Як відзначив ЄСПЛ, питання про те, чи обрані державою правові засоби, які полягали у тимчасовій повній забороні продажу земельних ділянок, у дійсності були єдино можливими для досягнення соціальних та економічних цілей, не розглядалося органами

<sup>21</sup> *Zelenchuk and Tsytsyura v. Ukraine*: ECHR Judgment, 22 May 2018 <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-183128>> (дата звернення: 16.02.2020).



влади України. Так само не аналізувалися інші альтернативні засоби для досягнення цих цілей. Це, за змістом рішення ЄСПЛ у справі *Zelenchuk and Tsytsyura v. Ukraine*, стало важливим фактором, на основі якого він дійшов висновку про непропорційність втручання держави у майнові права приватних осіб.

Окреслену ситуацію слід охарактеризувати як неврахування державою ознаки релевантності державного інтересу, тобто відповідності правових засобів його реалізації меті задоволення загальних потреб, на якій цей інтерес ґрунтується. У наведеній ситуації правові механізми, обрані державою для реалізації державних інтересів, не були релевантними до відповідної публічної потреби, яка лежала в їх основі: ці механізми не були безпосередньо необхідними для досягнення мети (недопущення надмірної концентрації земель сільськогосподарського призначення у власності обмеженого кола учасників аграрного сектору, забезпечення продовольчої безпеки держави), яка була сформульована самою державою і на які зазначені механізми мали бути спрямовані.

Висновки. Ознаки, які були розглянуті, дають змогу запропонувати визначення державних інтересів як об'єкта захисту і реалізації у правовій системі України. Під державними інтересами слід розуміти об'єктивні, визнані державою інтереси, засновані на загальносуспільних (публічних) потребах і релевантні до цих потреб із погляду правових засобів їх (потреб) реалізації. Наукове розуміння державних інтересів, яке враховує їхній складний структурний характер і комплекс ознак, повинне стати методологічним підґрунтям для підвищення ефективності юридичних механізмів реалізації та захисту інтересів держави у правовій системі України, включаючи законодавчу, судову, управлінську діяльність.

## REFERENCES

### Bibliography

#### Authored books

1. Freeman M, *Introduction to Jurisprudence* (Thomson Reuters 2014) (in English).
2. Jekimov A, *Interesy i pravo v socialisticheskom obshchestve [Interests and Law in a Socialist Society]* (Izd-vo Leningradskogo un-ta 1985) (in Russian).
3. Mal'ko A i Subochev V, *Zakonnye interesy kak pravovaja kategorija [Legitimate Interests as a Legal Category]* (Juridicheskij centr Press 2004) (in Russian).
4. Parkhomenko N, *Dzherela prava: problemy teorii ta metodolohii [Sources of Law: Issues of Theory and Methodology]* (Iurydychna dumka 2008) (in Ukrainian).
5. Sabikenov S, *Pravo i social'nye interesy [Law and Social Interests]* (Nauka 1986) (in Russian).
6. Sirenko V, *Problema interesa v gosudarstvennom upravlenii [The Issue of Interest in Public Administration]* (Naukova dumka 1980) (in Russian).

7. Subochev V, *Osnovy teorii zakonnyh interesov [Fundamentals of the Theory of Legitimate Interests]* (Prospekt 2006) (in Russian).

*Edited books*

8. Schreuer C, 'Selected Standards of Treatment Available under the Energy Charter Treaty' in *Investment Protection and the Energy Charter Treaty* (Coop G and Ribeiro C ed, JurisNet 2008) (in English).

*Journal articles*

9. Schill S, 'International Investment Law and the Rule of Law' (2017) 18 *Amsterdam Law School Research Paper* 3 (in English).
10. Sweet A, 'Proportionality, General Principles of Law, and Investor-State Arbitration: A Response to José Alvarez' (2014) *Yale Law School: Faculty Scholarship Series* 916 (in English).
11. Venediktova I, 'Metodolohichni pidkhody do spivvidnoshennia poniat "interes" i "potreba" pry vyznachenni yurydychnoi katehorii "okhoroniuvanyi zakonom interes"' [*Methodological Approaches to the Relationship between the Concepts of "Interest" and "Need" in Determining the Legal Category of "Legally Protected Interest"*] [2011] 3(66) *Problemy tsyvilnoho prava, Visnyk* 132 (in Ukrainian).

Andrii Kubko

THE STATE INTERESTS IN THE SYSTEM OF LAW OF UKRAINE:  
THE CONCEPT, FEATURES, PURPOSE

ABSTRACT. The system of law of Ukraine incorporates legal mechanisms aimed at protecting the interests of the State. Protection of the interests of the State is an objective need from the standpoint of society development. At the same time, with a view to protecting the State's interests, public authorities have to introduce restrictions on private rights, freedoms and related private interests. This can lead to a conflict and contradictions between social interests, and non-compliance by the State with legal standards for protection of rights and freedoms often entails legal responsibility of the State.

The purpose of the article is to develop the scientific and theoretical approaches to understand the interests of the State, to make their correct identification, create the definition of the State interests as an object protected in the system of law of Ukraine, and also to describe their signs.

The sign characterizing the interests of the State is the availability of structure, i.e., they are a complex structural phenomenon: they are based on respective needs and comprise the awareness and the means of implementation thereof. Furthermore, objectivity is also a sign of the State's interests – they are based on the needs which are objective in nature. If while implementing and protecting the interests of the State public authorities fail to take into account their objective and structural nature, this often entails the insufficient efficiency of the mechanisms of State power aimed at implementing and protecting the interests of the State, making the State responsible, property losses of the State and the damage to its public authority.

Андрій Кубко

Real interests of the State bear a sign of publicity. Publicity, as a sign of the State's interests, implies that they are based on the needs which by their nature are common for society as a whole. Such needs are not limited to the needs of the government machinery, officials, branches of government, or departmental needs. Fulfillment of the needs which the State interests rest upon is crucial from the perspective of development and functioning of the State proper, but at the same time it is important for society in general. It is the sign of publicity on which basis the State's interests are marked off from similar phenomena, such as departmental interests, interests of officials, State-owned enterprises, and branches of government.

The interests of the State are characterized by their official recognition by the State and relevance to the purpose of meeting the general social needs they are based on. Relevance as an independent sign of the State's interests is that these interests should be implemented and protected, for which purpose the State should use legal means that are most effective and suitable for implementing the relevant general social needs.

The interests of the State should be understood as objective interests recognized by the State, based on the general social (public) needs and relevant to these needs in terms of legal means of their implementation.

KEYWORDS: the State; interests of the State; public interests; State power; responsibility of the State.