

# Відповідальність держави та її органів перед особою (через призму європейського досвіду)



## О. Л. Льова

кандидат юридичних наук, Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України

*У статті здійснено аналіз деяких проблемних аспектів відповідальності держави перед особою. Наводиться міжнародний досвід, зокрема, європейська практика дії механізму притягнення держави до відповідальності.*

**Ключові слова:** відповідальність, держава, Європейський суд з прав людини, особа, права людини, міжнародний досвід, європейська практика, проблемні аспекти, механізм притягнення держави до відповідальності.

Сьогодні питання відповідальності держави перед особою набуває особливої актуалізації з огляду на численні порушення основних прав та свобод людини з боку держави та її органів. Аналіз вітчизняного законодавства свідчить про те, що практично всі норми, які регулюють правовий статус людини, забезпечені санкціями. Водночас положення щодо відповідальності держави та її органів перед особою часто або відсутні, або ж містять посилання на норму у вигляді такого не конкретного фор-

мулювання, як «настає відповідальність відповідно до законодавства». При цьому такого закону, який передбачав би конкретний вид відповідальності, може взагалі не існувати.

Цій проблемі присвячено праці таких вітчизняних та іноземних правників, як О. Вирлеєва-Балаєва, Л. Гусейнов, О. Клименко, В. Манукян, Ю. Мармазов, Н. Оніщенко, Р. Петров, І. Піляєв, О. Стрельцова та ін. Крім того, позитивний досвід зарубіжних країн ще не став частиною українського законодавства, і це вказує на потребу у подальшій кро-

підтій праці юристів – як науковців, так і практиків, особливо у напрямі розробки і впровадження механізму відповідальності держави перед особою, який би виявився здатним зруйнувати т. зв. імунітет владних органів та їх посадових осіб щодо відповідальності за порушення прав людини і невиконання своїх обов'язків.

Зазначене обумовлює мету цієї статті щодо аналізу досвіду розвинутих демократичних країн як відповідальності держави перед особою, а також європейських механізмів притягнення держав до відповідальності за порушення прав і свобод людини.

У науці питання відповідальності держави перед особою досліджується також через призму засобу обмеження державної влади. Так, російський науковець О. Вирлеєва-Балаєва пише, що органи публічної влади та їх посадові особи повинні піддаватися заходам юридичної відповідальності у випадку скоєння ними правопорушень таких двох категорій: 1) у випадку прямого порушення норм Конституції і положень інших нормативних правових актів; 2) у випадку оцінки їх діяльності як не якісної (неналежне виконання повноважень, що спричинило несприятливі результати з позиції доцільності). При цьому може бути застосована не лише політична, а й кримінальна, адміністративна, дисциплінарна відповідальність [3, с. 25].

Правова держава має передбачати такі процедури, які мають на меті притягнення принаймні до політичної відповідальності усіх представників вищих ешелонів влади. Зокрема, необхідно встановлювати критерії оцінки діяльності органів державної влади, механізми усунення від влади тих високопосадовців, діяльність яких призвела до погіршення життя як суспільства, так і окремої людини.

Наприклад, в Україні та інших країнах на терені колишнього СРСР, одним із видів політичної відповідальності є імпічмент Президента. У конституціях цих країн наводиться перелік підстав, за яких глава держави може позбутися посади, серед них: державна зрада, тяжкі злочини, грубі порушення конституції, порушення присяги. Так, у Молдові Президент може бути відсторонений від посади двома третинами голосів депутатів Парламенту у випадку вчинення тяжкого злочину і порушення тим самим Конституції [8, с. 315]. Також у ч. 5 ст. 56 Конституції Киргизстану 1993 р. вказується, що депутат, який не виправдав довіри виборців, може бути відкликаний за рішенням більшості виборців [8, с. 268]. У Грузії хоча й відсутній порядок відкликання депутата, водночас допускається дострокове припинення повноважень члена парламенту, якщо він без поважних причин не брав участі в роботі парламенту більше, ніж чотири місяці (ч. 2 с. 54 Конституції Грузії) [8, с. 178].

Згідно з європейськими стандартами, одним із ефективних шляхів реалізації принципу відповідальності держави перед особою має стати обмеження обсягу недоторканності парламентарів: народного депутата без згоди палати депутатів (сенатора чи згоди сенату) не може бути затримано чи заарештовано [9, с. 107].

Визначене потребує чіткого функціонування механізму поділу влади, що посилить контрольованість кожної гілки влади як з боку інших гілок влади, так і з боку громадян, яким ця влада має бути підзвітною за свою діяльність.

Досвід країн, де зазначений механізм є дієвим, свідчить про таке.

У парламентських країнах механізм стримувань і противаг між різними гілками влади доповнюють відносно самостійною неполітизованою адміністративною владою, покликаною слу-

жити загальним, а не партійним інтересам. У системі поділу державної влади протиположно гілкам законодавчій і виконавчій є передовсім судова гілка влади. У зв'язку з цим слід підкреслити, що розглядувана модель поділу державної влади у своєму первісному варіанті виникла і реально функціонує як чинник розосередження влади саме у Великій Британії – країні прецедентного права, де традиційно найважливішу роль відіграє судова влада. Саме тут вона може бути реальною протиположною потужній структурі парламентської більшості і сформованому нею уряду [2, с. 250-251].

З огляду на європейську практику, ще одним, чи не найголовнішим нарядом на шляху до дієвості інституту відповідальності держави, її органів чи посадових осіб перед людиною, має бути удосконалення механізму захисту прав людини. Саме невід'ємні, невідчужувані права і свободи людини, як показує досвід сучасних розвинутих держав, становлять основу «стримувань і противаг» у державній владі, яка завжди має тенденцію до виходу із-під контролю суспільства.

Також, на думку М. Оніщука, потребує конституційного унормування й діяльність Уповноваженого з прав людини з тим, щоб після його висновків про порушення прав людини невідворотно наставала відповідальність винних осіб, здійснювалися заходи органами, які наділені відповідною компетенцією, для унеможливлення повторення цих порушень у майбутньому. Зазначене вимагає відповідних змін до Конституції України, які мають створити конституційну основу для реформування судової системи, перетворити суди й правосуддя у справжніх гарантів реалізації та захисту прав людини й громадянина [9, с.109].

У зазначеному контексті М. Козюбра нагадує про принцип верховен-

ства права як принцип правової держави та наводить європейську практику щодо цього. Науковець наголошує, що концепція правової держави, згідно з якою норми закону мають відповідати певним природно-правовим критеріям, була витіснена винятково номінальним її поняттям, за яким право зводилося до закону, а верховенство права до формального законного управління або правління за допомогою закону, яке, як засвідчив досвід тієї ж Німеччини, не забезпечує достатніх обмежень уряду, що є необхідною умовою верховенства права. У результаті концепція правової держави та ідеал верховенства права в Німеччині були позбавлені свого реального змісту. Це дозволило навіть нацистам іменувати свою державу правовою. Лише після Другої світової війни під впливом боротьби проти позитивізму поняттям правової держави та верховенства права в Німеччині повертається справжній зміст [7, с. 149-150].

Втілення принципу верховенства права обов'язково передбачає, на переконання М. Козюбри, вимогу обмеження дискреційних повноважень, тобто прийняття рішень державними органами і посадовими особами на власний розсуд. Широкі дискреційні повноваження державних органів часто призводять до порушень прав і свобод громадян, створюють ґрунт для корупції та інших зловживань [7, с. 163-164].

Як зазначалося в одному з рішень Європейського суду з прав людини, закон може передбачати дискреційні повноваження за умови, що такі повноваження та спосіб їх здійснення вказані з достатньою ясністю для того, щоб з урахуванням правомірності мети цих заходів забезпечити індивіду адекватний захист від свавільного втручання влади [5, с. 553].

З обмеженням дискреційних повноважень безпосередньо пов'язана така вимога верховенства права в системі виконавчої влади, як наявність розвинених процедур у діяльності її органів і посадових осіб, передусім у їх відносинах із громадянами. На відміну від багатьох європейських країн, де існують спеціальні кодифіковані акти, присвячені детальній регламентації таких процедур, в Україні вони залишаються чи не найменш урегульованою частиною адміністративного законодавства.

Також однією з вимог принципу верховенства права, що покладе на державу певну відповідальність перед громадянами за свою нормотворчу та законодавчу діяльність, є принцип визначеності. Цей принцип означає вимогу чіткості підстав, цілей і змісту нормативних приписів, особливо тих із них, які адресовані безпосередньо громадянам. Показовою у цьому відношенні є позиція Європейського суду з прав людини, зокрема у справах «Санді Таймс» проти Сполученого Королівства», «Олсон проти Швеції» та ін. Згідно з цією позицією «будь-яка норма не може вважатися «законом», якщо вона не сформульована достатньо чітко так, щоб громадянин самостійно або, якщо в цьому буде потреба, з професійною допомогою міг передбачити з долею вірогідності, яка може вважатися розумною в цих обставинах, наслідки, до яких можуть призвести конкретні дії» [7, с. 164-165].

З огляду на вищезазначене слід підкреслити, що особливістю європейських інтеграційних процесів, які сприяли виникненню таких регіональних міждержавних об'єднань, як Європейський Союз і Рада Європи, є обмеження суверенітету їх держав-членів на користь наднаціональних (наддержавних) органів влади на європейському рівні, зокрема, створення наддержавних судо-

вих та несудових інстанцій, уповноважених притягувати держави-члени до відповідальності і накладати санкції у разі невиконання ними взятих на себе зобов'язань [13, с. 149].

У доктрині міжнародного права виділяють дві форми відповідальності держави: матеріальну та нематеріальну. Матеріальна відповідальність виражається у формі компенсації, реституції, субституції і репарації. У свою чергу, нематеріальна форма відповідальності включає політичну та моральну відповідальність. Як пише Ю. Барсегов, колишній член Комісії міжнародного права Генеральної асамблеї ООН, «держави нести від свого імені лише матеріальну, політичну, моральну відповідальність, і не більше. Наприклад, за таке грубе порушення прав і свобод людини, як геноцид, саме кримінальну відповідальність мають нести конкретні фізичні особи, ... а держава, в свою чергу, вже від свого імені несе матеріальну, політичну і моральну відповідальність» [1, с. 65].

У межах Європейського Союзу (далі – ЄС) інститутами, наділеними правом розслідувати правопорушення та накладати на держави-члени штрафи, є Європейська комісія (далі – Комісія) та Суд Європейського Союзу (далі – Суд ЄС). Приводом для порушення справи виступає невиконання державою-членом своїх обов'язків, які випливають з установчих договорів, зокрема, невиконання національною владою законодавчих актів та прецедентного права інститутів ЄС [12, с. 160].

Процедура розслідування проти-правних дій або бездіяльності держав-членів включає дві основні стадії: адміністративну і судову. Перший етап адміністративної стадії є неформальним, оскільки він не передбачений установчими договорами ЄС. Він полягає у тому, що спочатку Комісія шля-



хом консультацій з національним урядом намагається досягти добровільного виконання державою своїх обов'язків. Після проведення необхідних перевірок Комісія надсилає уряду мотивований висновок, в якому вказує на виявлені порушення та вимагає виправити їх протягом установленого нею фіксованого терміну. Після закінчення терміну, встановленого у висновку, Комісія подає позов проти держави-порушника до Суду ЄС [10, с. 326].

Позови до держав-членів, які розглядає Суд ЄС, належать до справ т. зв. «прямої юрисдикції». Рішення Суду ЄС про визнання держави-члена порушником є для неї юридично обов'язковим, тобто держава-порушник зобов'язана вжити «необхідні заходи для виконання рішення Суду» (ст. 260 Договору про функціонування ЄС), наприклад, скасувати чи, навпаки, ухвалити необхідні нормативно-правові акти (якщо йдеться про невиконання вчасно директиви ЄС). У національних судів держав-членів, відповідно, виникає обов'язок не застосовувати правові акти, визнані такими, що не відповідають праву ЄС [4, с. 345].

Специфічний порядок притягнення до відповідальності держав існує і в межах іншої європейської інтеграційної організації – Ради Європи. Цей порядок є складовою контрольного механізму Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р. (далі – Конвенції), на базі якої заснований і функціонує Європейський суд з прав людини (далі – Суд) [12, с. 161].

Особливістю діяльності цієї незалежної наднаціональної судової інстанції є надання індивідам (фізичним та юридичним особам) права безпосередньо переслідувати в ній держав-порушників Конвенції. Ухвали Європейсько-

го суду з прав людини мають юридично обов'язкову силу для держав-учасниць і можуть, зокрема, накладати на них обов'язок провести виплату «справедливої компенсації» стороні, що потерпіла від порушення, за рахунок національного бюджету (ст. 41 Конвенції) [6, с. 50].

У контексті розглядуваної проблеми необхідно підкреслити, що важливим елементом усього правопорядку ЄС є верховенство права ЄС над національним правом держав-членів. Тобто у разі колізії права ЄС та національного права, слід брати до уваги метод інкорпорації міжнародних угод, який практикується у національному праві держав-членів. Існують два головні методи: т. зв. моністичний (відповідно до якого міжнародна угода набирає чинності та автоматично стає частиною національної правової системи одразу після ратифікації) і т. зв. дуалістичний, згідно з яким інкорпорація міжнародної угоди відбувається у вигляді прийняття окремого закону. У зв'язку з незручностями, пов'язаними з відмінностями підходів у різних державах-членах, та маючи на меті універсальне застосування права ЄС, Суд ЄС детально розвинув судову практику, що тлумачить принцип верховенства права ЄС.

І все ж, незважаючи на значний розвиток доктрини верховенства права ЄС, ставлення до неї держав-членів ЄС, як свідчить практика, продовжує бути неоднозначним [11, с. 59-60].

Принцип верховенства права ЄС безпосередньо пов'язаний із принципами прямого застосування та прямої дії права. Прямо застосовуваними визнаються такі закони ЄС, що діють безпосередньо у правових системах держав-членів, без спеціальної процедури впровадження. Можливість мати «пряму дію» має тільки те законодавство ЄС, яке передбачає права, на які можуть посилалися

приватні особи під час конкретної справи у національних судах [11, с. 61-62].

Таким чином, на сьогодні в Європі в рамках регіональних міждержавних об'єднань наднаціонального типу склалися і функціонують специфічні механізми юридичної відповідальності держав. Їх головна особливість полягає у тому, що держави-члени добровільно поступилися частиною власних суверенних повноважень на користь наддержавних інститутів, уповноважених здійснювати розслідування та притягувати їх до юридичної відповідальності у разі порушення цими державами норм об'єктивного права ЄС та Ради Європи [12, с. 162].

Розглянувши окремі аспекти європейського досвіду відповідальності держави перед особою, можна констатувати, що цей вид відповідальності може мати місце у двох площинах:

1) на національному рівні (якщо внутрішнім законодавством встановлені конкретні види порушень щодо особи, за які чітко передбачено механізм відповідальності держави). Влада, яка обрана громадянами держави, має нести відповідальність не лише перед законом, а й передусім перед своїми виборцями. Впровадження механізму відповідальності держави перед особою стане дієвим і чи не головним засобом обмеження державної влади. В Україні такий механізм ще не діє. Одними із способів на шляху до вказаного може бути розробка механізму відкликання виборцями народних депутатів, які, не виконуючи своїх передвиборчих програм та інших обов'язків, погіршують становище громадян.

Згідно з європейськими стандартами одним із ефективних шляхів реалізації принципу відповідальності держави перед особою на національному рівні має стати обмеження обсягу недоторканності парламентарів;

2) на міжнародному рівні (коли держава-член не дотримується чи порушує свої зобов'язання щодо дотримання міжнародних угод чи Конвенції стосовно прав і свобод людини).

Порушення прав і свобод людини з боку держави (її органів чи посадових осіб) може бути: а) прямим (коли існує конкретний факт порушення прав і свобод конкретної особи); б) непрямим (наприклад, коли законодавство держави суперечить європейським стандартам з прав людини, є нечітко визначеним та незрозумілим для реалізації з боку громадян тощо).

Відповідальність держави перед особою буде ефективною, якщо її механізм дії будуватиметься на конкретних принципах: 1) принцип розподілу влад, що передбачає удосконалення механізму стримувань і противаг, що посилить контрольованість кожної гілки влади з боку громадян, яким ця влада має бути підзвітною за свою діяльність. Саме невід'ємні, невідчужувані права і свободи людини, як показує досвід сучасних розвинутих держав, становлять основу «стримувань і противаг» у державній владі, яка завжди має тенденцію до виходу із-під контролю суспільства. Зазначене потребує відповідних змін до Конституції України, які мають створити конституційну основу для реформування судової системи, перетворити суди й правосуддя у справжніх гарантів реалізації та захисту прав людини й громадянина; 2) принцип верховенства права як принцип правової держави: маєтись на увазі, по-перше, що державна влада має підпорядковуватися певним загальноцивілізаційним цінностям, вищими з яких є недоторканна людська гідність, непорушні й невідчужувані права людини, і по-друге, це передбачає вимогу обмеження дискреційних повноважень, тобто прийняття рішень державними

органами і посадовими особами на власний розсуд, що часто призводить до порушень прав і свобод громадян та інших зловживань, у т. ч. корупції. Зокрема, це потребує вивчення іноземного досвіду щодо розвинених процедур у діяльності органів держави і посадових осіб, передусім у їх відносинах із громадянами, і, відповідно, розробку та впровадження до національного законодавства таких процедур; 3) однією з вимог принципу верховенства права, що покладе на державу певну відповідальність перед громадянами за свою нормотворчу та законодавчу діяльність, є принцип визначе-

ності, що означає вимогу чіткості підстав, цілей і змісту нормативних приписів, особливо тих із них, які адресовані безпосередньо громадянам; 4) принцип верховенства права ЄС над національним правом держав-членів. Тобто у разі колізії права ЄС та національного права слід брати до уваги метод інкорпорації міжнародних угод, який практикується у національному праві держав-членів. Це передбачає, зокрема, що в рамках Європейської конвенції з прав людини зобов'язання держав забезпечувати права людини та основні свободи не має територіального обмеження.

## Список використаної літератури

1. *Барсегов Ю. Г.* Территория в международном праве. – М. : Госюриздат, 1958. – 310 с.
2. *Битяк Ю.* Досвід формування політико-правових моделей у контексті європейського конституціоналізму // Вісник Конституційної Асамблеї. – 2013. – № 1. – С. 244-259.
3. *Вырлеева-Балаева О. С.* Ответственность государства перед личностью как средство ограничения государственной власти // Труды Оренбургского института МПОА / Ред. совет : проф. М. И. Полшков и др. – Вып. 13. – Оренбург, 2011. – С. 23-32.
4. Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора (с комментариями) / Отв. ред. С. Ю. Кашкин. – М. : Инфра-М, 2010. – 698 с.
5. Европейский суд по правам человека. Избранные решения : в 2-х т. / Отв. ред. В. А. Туманов. – М. : Норма, 2000. – Т. 1. – 856 с.
6. *Клименко О. М.* Як звернутися до Європейського суду з прав людини. – К. : Видавець Фурса С. Я., 2006. – 64 с.
7. *Козюбра М.* Верховенство права і Україна // Вісник Конституційної Асамблеї. – 2013. – № 1. – С. 146-178.
8. Конституции стран СНГ и Балтии : учеб. пособ. / Сост. Г. Н. Андреева. – М. : Юрист, 1999. – 640 с.
9. *Оніщук М.* Доктрина конституційної перебудови : завдання та напрями реформ // Вісник Конституційної Асамблеї. – 2013. – № 1. – С. 103-113.
10. Право Европейского Союза : учеб. для вузов / Под ред. С. Ю. Кашкина. – М. : Юрайт, 2010. – 1120 с.
11. Право Европейського Союзу : підруч. / За ред. О. К. Вишнякова. – Одеса : Фенікс, 2013. – 883 с.
12. *Стрельцова О. В.* Європейські наднаціональні механізми юридичної відповідальності держави // Альманах права. Юридична відповідальність: проблеми теорії та практики. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2010. – С. 155-162.
13. *Туманов В. А., Ентін Л. М.* Коментар до Конвенції про захист прав людини і основних свобод та практика її застосування. – М. : Норма, 2002. – 284 с.

Стаття надійшла до редакції: 28.12.2014.

## Responsibility of the state and its organs in the face (light of the european experience)

**O. L. Lvova**

*The article examines some of the problematic aspects of state responsibility before personality. Considered international experience, in particular, the European practice of the mechanism of the involvement of state responsibility.*

**Keywords:** *responsibility, the state, the European court of human rights, identity, human rights, international experience, the European practice, the problematic aspects, the mechanism of the involvement of state responsibility.*

*Received: 28.12.2014.*

## Ответственность государства и его органов перед личностью (сквозь призму европейского опыта)

**О. Л. Львова**

*В статье осуществляется анализ некоторых проблемных аспектов ответственности государства перед личностью. Рассматривается международный опыт, в частности, европейская практика действия механизма привлечения государства к ответственности.*

**Ключевые слова:** *ответственность, государство, Европейский суд по правам человека, личность, права человека, международный опыт, европейская практика, проблемные аспекты, механизм привлечения государства к ответственности.*

*Получено: 28.12.2014.*