



УДК 342.1/25(477)(043.3)

О. Прієшкіна,доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного права та правосуддя
Одеського національного університету імені І.І. Мечникова

УКРАЇНСЬКА ДЕРЖАВА В КОНТЕКСТІ СОЦІАЛЬНОЇ ПАРАДИГМИ

Проголошення незалежності України створило відповідні умови для радикальних демократичних перетворень у суспільстві та державі; змінилась організація державної влади: відбувся її поділ на законодавчу, виконавчу й судову гілки влади; виникли нові інститути, які властиві лише суверенній, правовій, демократичній, соціальній державі, зокрема інститути конституційної юрисдикції, президентства, місцевого самоврядування, Збройних Сил України тощо.

Важливим етапом в українському державотворенні й законотворчості, у розвитку українського суспільства та держави стало прийняття 28 червня 1996 року нової Конституції України, яка проголосила Україну суверенною й незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою, визначила людину найвищою соціальною цінністю та утвердила реальне народовладдя. Вона підсумувала попередній розвиток суспільства й держави, створила об'єктивно необхідні правові основи їх функціонування та подальшого розвитку, зумовила незворотність цих процесів і нове ставлення до України інших держав і міжнародної спільноти.

Проведення дослідження щодо «соціальної держави» саме в зазначеному вимірі дає змогу проаналізувати її ідентифікаційні ознаки на тлі становлення та розвитку державності й соціуму в Україні. Варто зазначити, що проблема тлумачення змісту поняття «соціальна держава» повною мірою відображена в сучасній науковій літературі. Проте досі не досягнуто консенсусу щодо визначення дефініції цього соціально-пра-

вового феномена. Соціальну державу розглядають і як тип державності [1], і як принцип конституційного устрою [2], і як тип організації державного життя [3], і як державу, яка виконує соціальну функцію [4], і як характеристику правової держави [5]. Характерним є те, що при цьому одні автори використовують поняття «соціальна держава» [6], інші – «соціальна правова» [7], а іноді – «держава соціально-демократичної орієнтації» або «соціальної демократії» [8]. Аналіз наведених інтерпретацій дає підстави визнати, що хоча використовуються й різні поняття, але за тим етимологічним змістом, який вкладають у них їхні автори, вони майже не відрізняються один від одного.

Серед підходів до організації дослідження соціальної правової держави передусім заслуговує на увагу позиція Ю.М. Тодики, який пропонував розглядати її як тип державності [9]. Справді, соціальна правова держава – це дійсно сукупність політичних (демократія, права і свободи людини та громадянина, поділ влади тощо), економічних (соціальна ринкова економіка), соціальних (діяльність таких інституцій громадянського суспільства, як церква, правозахисні, профспілкові, благодійні й інші організації, котрі поряд із державою виконують низку важливих соціальних функцій), національно-культурних (власний досвід державного будівництва), правових (розвиток галузей соціального і трудового права та відповідних їм галузей законодавства) компонентів суспільної системи, пов'язаних із функціонуванням держави на сучасному етапі розвитку суспільства [10].



Отже, у працях цих провідних учених пролунав консолідований заклик вітчизняної юридичної науки щодо необхідності взяти концепцію демократичної, соціальної, правової держави на озброєння державною владою незалежно від її політичного забарвлення [11], який, зрештою, почув і сприйняв законодавець. Згодом висловлені ідеї були сприйняті й розвинуті в наукових дослідженнях інших вітчизняних правознавців [12].

Принцип соціальної держави полягає в тому, що держава є і має бути виразником, представником і захисником інтересів як усього суспільства, всього народу, тобто публічних, загальних інтересів, так й інтересів кожної людини та громадянина. Соціальною державою, як правило, вважається та держава, яка бере на себе обов'язок піклуватися про соціальну справедливість, добробут громадян, їх соціальну захищеність [13].

Поняття соціальної держава іноді формулюють і як таке, що не пов'язане безпосередньо з ідеями соціальної справедливості й соціального захисту. На думку прихильників такого підходу, це поняття відображає загальні зміни, що відбулися протягом минулого століття в співвідношенні суспільства та держави. Воно відображало активізацію регуляторної участі держави в процесах економічного характеру, посилення її впливу на духовну й деякі інші сфери суспільного буття. Важлива роль у контексті такого визначення соціальної держави також визнається за державною регламентацією взаємозв'язку індивіда та суспільства, а передусім це стосується положень щодо визнання соціальної цінності індивіда, включених до багатьох новітніх конституцій. Яскравим прикладом може слугувати ч. 1 ст. 3 Конституції України, згідно з якою людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Уперше термін «соціальна держава» (нім. Sozialer Staat) як складник інструментарію конституційного регулюван-

ня був ужитий у 1946 році в Баварії, яка згодом набула статусу однієї із земель ФРН. Проте на доктринальному рівні він був сформульований ще в міжвоєнний період значною мірою під впливом змісту Конституції Германії 1919 року. Надалі термін «соціальна держава» вживався в конституціях таких європейських держав, як Андорра, Болгарія, Іспанія, Македонія, Румунія, Хорватія, Туреччина, Словенія (у Франції – «соціальна республіка»). Соціальний характер держави прямо задекларований у низці основних законів, прийнятих у пострадянських країнах (Білорусь, Україна, Росія, Грузія, Вірменія, Казахстан, Таджикистан).

Термін «соціальна держава» зустрічається в конституційній практиці країн Латинської Америки (Еквадор, Колумбія, Венесуела, Нікарагуа, Парагвай). Про соціальну державу (звичайно, соціальну республіку) йдеться й у конституціях, прийнятих у більшості країн Тропічної Африки. У Таїті та Мавританії на конституційному рівні також уживається термін «соціальна республіка», а в Марокко – «соціальна монархія».

Отже, функціонування соціальної держави зумовлює існування якісно нової парадигми державотворення, яка ґрунтується на принципово новому ставленні до особи, її інтересів, визнанні особи пріоритетним суб'єктом серед соціальних цінностей. Таким умовам відповідає конструкція ст. 3 Конституції України, де людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права й свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а утворення й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Найбільш повно соціальний характер держави виявляється в системі соціальних прав і свобод людини та громадянина, передбачених і закріплених Конституцією України (ст. ст. 43–49) і в системі їх гарантій. Зокрема, Конституція України передбачає такі соці-



альні права, як право на працю (ст. 43), відпочинок (ст. 45), соціальний захист (ст. 46), житло (ст. 47), на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї (ст. 48), право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49) тощо. На жаль, ці соціальні права людини та громадянина нині є декларативними, бо значною мірою не реалізуються й не забезпечуються.

Відомо, що ідеї демократичної держави були сформульовані в тому чи іншому вигляді практично з моменту виникнення держави й існують уже тисячі років, а теорія і практика соціальної держави є порівняно новим явищем. Повною мірою зміст принципу соціальної держави розкрито в Європейській соціальній хартії (Турін, 1961 рік), яку по праву можна назвати конституцією соціальних прав людини.

Міжнародна конституційна теорія і практика найважливішими складниками соціальної державності виділяє такі елементи: гідний людини прожитковий мінімум; соціальну рівність; соціальне забезпечення та загальний рівень добробуту.

На думку більшості вчених, мета соціальної держави виявляється в трьох іпостасях: індивідуальній свободі, громадській солідарності, матеріальній безпеці.

Конституція України 1996 року, вперше закріпивши існування держави як соціальної, передбачила низку заходів щодо її утворення. Насамперед це виявляється в розширенні кола соціально-економічних гарантій і прав. Маються на увазі, зокрема, передбачені Конституцією забезпечення захисту всіх суб'єктів права власності й господарювання, соціальна спрямованість економіки, проголошення рівності всіх суб'єктів власності перед законом (ст. 13); державний захист прав споживачів, здійснення контролю за якістю і безпечністю продукції та всіх видів послуг і робіт (ст. 42); гарантування захисту працівників від незаконного звільнення й гарантування права на вчасне одержання працівниками вина-

городи за працю (ст. 43); гарантування того, що пенсії, інші види соціальних виплат і допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом (ст. 46); охорона державою сім'ї, дитинства, материнства й батьківства (ст. 51) тощо.

Варто відзначити, що регулювання соціальної політики Української держави не вичерпується вищезгаданими конституційними положеннями. Воно значно ширше.

Сьогодні основне завдання полягає в тому, щоб реально забезпечити ці розпорядження на практиці. Наприклад, в умовах затяжного економічного спаду не просто гарантувати реалізацію положення ст. 48 Конституції України: «Кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло» [14]. Разом із тим ця конституційна норма повинна знайти найбільше наповнення, якщо на конституційному рівні чітко проголошено, що Україна – соціальна держава. А це передбачає орієнтацію державних структур на вирішення широкого комплексу соціальних питань, прийняття й реалізацію обґрунтованих соціальних програм.

Частина 1 ст. 142 Конституції України визначає: «Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад, сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад» [15].

Соціальна спрямованість ресурсів територіальних громад реалізується через управління майном, що є в комунальній власності; затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку й контролю за їх виконанням; затвердження бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контроль за їх виконанням тощо.



Законами України визначена компетенція територіальних громад у питаннях здійснення соціальної політики, забезпечення соціальної спрямованості ресурсного забезпечення, насамперед це стосується Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. ст. 3, 4, 19, 20, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 34, 38, 42) [16]. Крім того, соціальні повноваження територіальних громад визначено в інших законодавчих актах України, зокрема, щодо:

- соціального захисту працюючих (Кодекс законів про працю України, Закони України: «Про оплату праці», «Про охорону праці»);
- соціального захисту безробітних (Кодекс законів про працю України, Закони України: «Про зайнятість населення», «Про затвердження Державної програми зайнятості населення на 2005–2008 роки»);
- соціального захисту материнства й дитинства (Закони України: «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», «Про соціальну роботу з дітьми», «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю», «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх», «Про сприяння соціальному становленню та розвитку соціальної молоді в Україні», «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям»);
- соціального захисту ветеранів військової служби і ветеранів органів внутрішніх справ (Закон України «Про статус ветеранів військової служби і ветеранів органів внутрішніх справ та їх соціальний захист»);
- працівників освіти (Закони України: «Про освіту», «Про вищу освіту», «Про загальну середню освіту» тощо);
- працівників охорони здоров'я (Основи законодавства України про охорону здоров'я тощо);
- журналістів (Закон України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів») тощо.

Як впливає з вищенаведених положень, на конституційному й законодав-

чому рівнях визначено широкі повноваження територіальних громад, однак при цьому виникає необхідність проведення та реформування соціальної системи, забезпечення комплексного вирішення територіальними громадами соціальних потреб кожного окремого члена громади, забезпечення конституційних прав і гарантій громадян.

Дійсно, глибока реформа соціальної системи в Україні є конче потрібною та об'єктивно необхідною з таких причин:

- зменшується кількість населення й очікувана тривалість життя, збільшується поширеність захворювань, тоді як система медичного страхування, що базується на грошових внесках громадян, ще не введена;
- якість багатьох послуг у соціальній сфері залишається низькою, тоді як пільги й соціальні виплати, що надаються, не завжди є достатньо виправданими;
- населення мало вірить у систему соціального страхування;
- соціальні виплати певною мірою повторюють одна одну й завжди чітко спрямовані на допомогу сім'ям із низьким рівнем доходів;
- відсутні єдині принципи визначення критеріїв необхідності надання соціальних пільг;
- надзвичайно високі ставки соціальних відрахувань не тільки не забезпечують стимулів до праці та нагородження заощаджень в офіційній економіці, а й викликають загальноекономічне викривлення внаслідок надмірно високої ставки оподаткування прибутку підприємств (30%);
- так звана «соціальна сфера» підприємств, яка є частиною соціальної системи, заважає мобільності як праці, так і капіталу, послаблює контроль за управлінням підприємствами й уповільнює хід процесу приватизації, субсидується державою, оскільки витрати на соціальну сферу визнаються як валові поточні витрати підприємств.

Акцент на децентралізацію державних повноважень не є випадковим, бо



саме вона наближає соціальні послуги держави до конкретних одержувачів. Крім того, зростає ефективність соціального партнерства шляхом реалізації різних форм переговорів із різними групами населення. Це допомагає, по-перше, спрямувати соціальну політику в напрямі досягнення соціального добробуту широких верств населення; по-друге, забезпечити реалізацію принципу солідарності людини й держави.

Системний і компаративний аналіз положень чинної Конституції України, блоку національних законодавчих актів із питань соціального захисту населення з положеннями Європейського кодексу соціального забезпечення та Європейської соціальної хартії (переглянутої) свідчить про те, що антагоністичних розбіжностей між ними практично немає. Більше того, практично всі конституювальні положення міжнародних правових актів із питань соціального захисту відображено у відповідних профільних статтях чинної Конституції України.

Водночас існує об'єктивна необхідність приведення положень саме чинних законодавчих актів України у відповідність до положень чинної Конституції України, а з іншого боку, існує така ж необхідність фінансово-економічного обґрунтування правових положень і самої Конституції України, законодавчих і нормативно-правових актів із питань соціальної підтримки населення на їх достовірність і практичну реалізованість. Важливою метою такої перевірки є запровадження індивідуальної адресності всіх соціальних послуг для громадян України, впорядкування пільг, що вже передбачені чинними законодавчими актами України.

Важливим у цьому аспекті залишається реальне фінансування заходів держави щодо соціального захисту своїх громадян. Системний аналіз прогностичних показників соціально-економічного розвитку України, фінансового забезпечення реформ у соціальній сфері за

обмеженості ресурсних можливостей економіки показує, що це можна вирішити тільки за умов збереження базового рівня видатків на соціальні потреби, підвищення ефективності використання фінансових ресурсів, мобілізації наявних внутрішніх резервів як на загальнодержавному рівні, так і на рівні територіальних громад, пошуку додаткових джерел фінансування.

Соціальне напруження, що склалось у суспільстві, об'єктивно вимагає проведення соціальної реформи, у ході якої потрібно вирішити такі ключові та системні завдання: по-перше, треба створити відповідні інституційні засади соціальної реформи стосовно працюючої категорії громадян за рахунок створення правових та економічних умов для підвищення трудової активності, розвитку підприємництва й ділової ініціативи працездатних громадян; по-друге, – відповідні інституційні засади для захисту декретированого контингенту шляхом забезпечення підвищення рівня соціальної захищеності та соціального обслуговування ветеранів війни, праці, дітей війни, інвалідів, людей похилого віку, дітей, які залишились без батьківського піклування, інших непрацездатних і соціально вразливих груп населення; по-третє, – відповідні інституційні засади для однакових стартових умов для всіх громадян, незалежно від місця проживання та рівня доходів, у реалізації прав на охорону здоров'я й отримання освіти.

Для реалізації цих завдань уважимо за необхідне провести ретельну роботу з перевірки вже чинних нормативно-правових актів профільного характеру на їх правову спроможність та ефективність, а також провести значну роботу для завершення формування нормативно-правової бази, яка повинна забезпечити проведення активної, дійової та результативної соціальної політики.

У цьому сенсі зростає роль органів місцевого самоврядування особливо в контексті забезпечення стабільного фінансування галузей соціальної сфе-



ри й регіональних і місцевих соціальних програм; зміни системи взаємовідносин між державним і місцевими бюджетами всіх рівнів; підвищення обґрунтованості визначення соціальних трансфертів, виходячи з реальних потреб і можливостей регіонів і місць. Крім того, вони повинні працювати в напрямі поліпшення організації функціонування установ соціальної сфери, більш раціонального використання фінансових і матеріальних ресурсів, що їм виділяються державою. Найбільш перспективними напрямками в цій роботі є підвищення фінансової стабільності й ефективності використання коштів державних позабюджетних соціальних фондів; стимулювання спрямування коштів громадськими, некомерційними та комерційними організаціями на благодійні цілі.

Отже, аналіз Конституції України показує, що соціальна держава заснована передусім на принципі дуалізму, тобто взаємодії та взаємному доповненні соціальної держави й соціальної ринкової економіки. Наслідком цього має бути зростання загального добробуту через підвищення добробуту кожного громадянина й розширення кола осіб, які б ним користувались. У зв'язку з цим Україна вкрай потребує розробок концепції зростання суспільного добробуту, яка б базувалася на поєднанні вимог як соціальної держави, так і ринкової економіки.

Крім того, системний аналіз Конституції України, чинного законодавства, діяльності Конституційного Суду України дає можливість стверджувати, що в Україні не лише проголошено соціальну державу, а й ведеться робота щодо реалізації її основних засад. Разом із тим особливістю конституційних норм щодо поняття і змісту діяльності України як соціальної держави ще залишається те, що вони найпевніше є програмними положеннями й виступають як певні соціально-правові та соціально-економічні орієнтири.

Уважаємо, що наявна ситуація, яка склалася в державі, вимагає від за-

конодавця активізувати свою роботу щодо наповнення цих положень матеріальним змістом насамперед шляхом прийняття змін і доповнень до чинного законодавства, відповідних законів, а також шляхом розроблення та прийняття Соціального кодексу України, проект якого вже підготовлено на розгляд Верховної Ради України.

У програмі діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям» зазначено, що «соціально-економічні орієнтири нашого Уряду – щорічне зростання реальної заробітної плати, пенсій та інших соціальних виплат, забезпечення громадян якісними медичними, освітніми та культурними послугами. У центрі нашої уваги – людина, задоволення її культурних та освітніх потреб, надання їй якісних медичних послуг, забезпечення реалізації демократичних прав і свобод» [17].

Ключові слова: Конституція України, українська держава, соціальна держава, соціальна парадигма.

Статтю присвячено характеристиці української держави в контексті соціальної парадигми, аналізуються поняття й принципи соціальної держави, питання їх практичної реалізації. Акцентується увага на необхідності розроблення та прийняття Соціального кодексу України, який сприятиме розвитку й удосконаленню інститутів громадянського суспільства та правової соціальної держави.

Статья посвящена характеристике украинского государства в контексте социальной парадигмы, анализируются понятия и принципы социального государства, вопросы их практической реализации. Акцентируется внимание на необходимости разработки и принятия Социального кодекса Украины, который будет способствовать развитию институтов гражданского общества и правового социального государства.



The article is devoted to the Ukrainian state in the context of the social paradigm. There are explored the concepts and principles of the welfare state and the issues of their implementation in practice. The attention is focused on the necessity of development and adoption of the Social Code of Ukraine, which will facilitate the development of civil society institutions and legal social state.

Література

1. Тодыка Ю.Н. Основы конституционного строя Украины / Ю.Н. Тодыка. – Х. : Факт, 1999. – С. 205, 206.
2. Там само. – С. 15, 42.
3. Якушик В.М. Проблеми типології правової держави / В.М. Якушик // Філософська і соціологічна думка. – 1993. – № 9–10. – С. 179.
4. Рабінович П.М. Соціальна держава / П.М. Рабінович // Мала енциклопедія етнодержавознавства / ред. кол.: Ю. Рима-ренко (відп. ред.) та ін. ; НАН України ; ІДП ім. В.М. Корецького. – К., 1996. – С. 374.
5. Государственное право Германии : в 2 т. – М. : Манускрипт, 1994. – Т. 1. – 1994. – С. 17, 32.
6. Рабінович П.М. Соціальна держава / П.М. Рабінович // Мала енциклопедія етнодержавознавства / ред. кол.: Ю. Рима-ренко (відп. ред.) та ін. ; НАН України ; ІДП ім. В.М. Корецького. – К., 1996. – С. 374.
7. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ / К. Хессе ; пер. с нем. – М. : Наука, 1981. – С. 108.
8. Рабінович П.М. Основы загалльної теорії права і держави / П.М. Рабінович. – 3-є вид., зі змін. і доп. – К. : Знання, 1995. – С. 45–46.
9. Тодыка Ю.Н. Основы конституционного строя Украины / Ю.Н. Тодыка. – Х. : Факт, 1999. – С. 202, 205, 206.
10. Морозова Л.А. Проблемы современной российской государственности : [учебное пособие] / Л.А. Морозова. – М. : Юрид. лит., 1998. – С. 1, 12.
11. Козюбра М.І. Державна влада: межі здійснення та форма організації (політико-правові аспекти) / М.І. Козюбра. – С. 8.
12. Бабкін В. Проблема соціальної держави в сучасній Україні / В. Бабкін // Сучасна українська політика. – К. : Укр. центр політ. менеджменту, 1997; Гетьман Г.П. Чи стане Україна соціальною державою?: Бесіди про Конституцію / Г.П. Гетьман, Ю.В. Килимник. – К., 1996; Скрипнюк О.В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики / О.В. Скрипнюк. – К. : ІДП ім. В.М. Корецького НАН України, 2000; Яковюк І.В. Про обсяг поняття «соціальна держава» (на основі порівняльного аналізу моделей ФРН і України) / І.В. Яковюк // Право України. – 1998. – № 11; Яковюк, І.В. Соціальна держава до визначення змісту поняття / І.В. Яковюк // Вісник Академії правових наук України. – 2001. – № 3.
13. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации : [учебник для юридических вузов и факультетов] / М.В. Баглай, Б.Н. Габричидзе. – М. : Инфра-М, 1996. – С. 119.
14. Конституція України, прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 30. – Ст. 141.
15. Там само.
16. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
17. Уряд. кур'єр. – 2005. – 11 лют.

