

належить національним урядам. При цьому слід наголосити, що, незважаючи на добровільне обмеження свого суверенітету, держави-члени зберігають як право вільного виходу з ЄС, а отже, і повернення собі усього комплексу суверенних прав, так і можливість контролювати через механізми міжурядового співробітництва в рамках ЄС і діяльність ЄС у цілому, і прийняття рішень з принципових для збереження державного суверенітету питань проведення зовнішньої політики, політики безпеки і оборони. Головною ж особливістю Союзу є те, що держави-члени добровільно погодилися на колективне використання в його межах переважної більшості суверенних прав.

## Трибуна молодого вченого

*О. С. Головащенко*, аспірантка НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України

### Утвердження соціальних прав як передумова становлення соціальної держави

У сучасному світі визнання та ефективне гарантування прав і свобод людини є тим критерієм, який дозволяє віднести ту чи іншу державу до числа демократичних. Чим більший обсяг прав і свобод людини і громадянина вона гарантує, тим вищою буде її соціальна цінність. Процес утвердження соціальних прав досліджувався у вітчизняній юридичній літературі багатьма науковцями. Цій проблемі присвячені ґрунтовні праці О. А. Лукашевої, П. М. Рабіновича, О. В. Скрипнюка та інших вітчизняних правознавців<sup>1</sup>, висновки яких є основою для подальшого дослідження питань становлення та розвитку соціальної держави. Разом з тим слід зазначити, що, хоча проблематика соціальних прав в цілому до-

<sup>1</sup> Лукашева Е. А. Социальное государство и защита прав человека в условиях рыночных отношений // Социальное государство и защита прав человека. – М., 1994. – С. 5–21; Общая теория прав человека / Под ред. Е. А. Лукашевой. – М., 1996; Рабінович П. М. Права і свободи людини в умовах зміцнення та розвитку державності України (конституційні засади) // Конституційно-правові засади становлення української державності / За ред. В. Я. Тація, Ю. М. Тодики. – Х., 2003. – С. 90–113; Скрипнюк О. В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. До 10-річчя незалежності України. – К., 2000. – 600 с.; Яковлюк І. В. Функція забезпечення й захисту соціальних прав людини // Проблеми законності. – Х., 2001. – Вип. 49. – С. 3–10.

статньо широко висвітлена в сучасній літературі, запровадження соціального виміру європейської інтеграції<sup>1</sup> та корекція позиції конституційного правосуддя європейських держав<sup>2</sup> обумовлює необхідність і актуальність подальших досліджень.

Формування концепції прав людини — це тривалий процес. Ідеї про права людини зародилися ще в далекі часи, однак перші спроби реально оцінити значення цих прав спостерігаємо у XVII–XVIII ст. Саме тоді вперше були сформульовані такі фундаментальні демократичні цінності, як свобода, правова рівність, непопущність основних прав людини тощо. В Декларації прав людини і громадянина 1789 р. вони проголошуються як природні, невідчужувані, невід’ємні і священні<sup>3</sup>. В цей період були проведені реформи, основними напрямками яких були визнання та гарантування особистих і політичних прав людини і громадянина, становлення громадянського суспільства, розбудова демократичної та правової держави. Водночас питання стосовно утвердження соціальних прав не розглядалось, оскільки на практиці реалізувалась ліберальна концепція правової держави.

Слід зазначити, що впродовж усього часу утвердження концепції про права і свободи людини і громадянина саме навколо питання про соціальні права, правомірності їх існування не припинялися дискусії. З розвитком громадянського суспільства поступово змінювались погляди на сутність і призначення держави. Первісне ставлення до прав людини<sup>4</sup> трансформувалось у більш широке та багатозначне розуміння й сприйняття цього явища.

<sup>1</sup> Див.: Яковюк І. В. Реалізації соціальної функції держави в умовах європейської інтеграції // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. праць. – 2004. – № 7. – С. 40–48; Гуцель В. Г. Особливості реалізації соціальної функції держав-членів ЄС в умовах розбудови соціального співтовариства ЄС // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. праць. – 2004. – № 8. – С. 158–167.

<sup>2</sup> Конституционное правосудие и социальное государство: Сборник докладов. – М., 2003.

<sup>3</sup> Конституция и законодательные акты Французской Республики / Сост. М. А. Крутоголов. – М., 1958. – С. 42.

<sup>4</sup> Спочатку вони розглядалися як вимоги людей щодо певних соціальних благ. Згодом ці ідеї перетворились на програму боротьби за кращі умови життя.

Відбулося усвідомлення того факту, що держава повинна гарантувати не лише політичні та особисті права, але й соціальні.

Перші спроби нормативного закріплення соціальних прав були зроблені у Конституції Франції 1793 р.<sup>1</sup> та соціальному законодавстві Німеччини та Великої Британії, яке приймалося наприкінці XIX–на початку XX ст.<sup>2</sup> Але особливого значення для визнання соціальних прав та утвердження соціальної державності безумовно набула Конституція Німецької імперії 1919 р., яка закріпила ці права німців і відповідні їм обов’язки держави на конституційному рівні<sup>3</sup>. Власне кажучи, на рівні Веймарської Конституції вперше була здійснена спроба започаткування конституційної моделі соціальної держави як збірного поняття, зміст якого саме і складає сукупність соціальних прав громадян та відповідних їм обов’язків держави. Проте не слід переоцінювати значення змін, що відбулись у період Веймарської республіки, адже на практиці ця модель соціальної держави не отримала реалізації, оскільки відповідно до судових рішень того часу ці права були визнані як програмні положення, політичні вказівки для уряду, а отже, не мали сили позову в суді<sup>4</sup>.

Актуальність законодавчого визнання та гарантування цих прав ще більш зросла під час Великої економічної депресії 1929–1933 рр. у США, яка примусила суттєво змінити позицію капіталістичних держав стосовно їх втручання в економічну сферу та участі у здійсненні соціальної політики.

В цьому зв’язку особливо слід наголосити на тому, що перші кроки в процесі утвердження соціальних прав були зроблені не Радянським Союзом, а капіталістичними країнами Заходу. Саме ці держави, наприклад Велика Британія, Німеччина, Франція,

<sup>1</sup> Конституція Франції (24 червня 1793 р.) // Історія держави і права зарубіжних країн. Хрестоматія: Навч. посіб. для студентів юрид. спец. вищих закладів освіти / За ред. В. Д. Гончаренка. – К., 2002. – С. 382–388.

<sup>2</sup> Итоги науки в теории и практике / Под ред. М. Ковалевского, Н. Ланге, Н. Морозова, В. Шинкевича. – М., 1914. – Т. 10. – С. 461–467; Яковюк І. В. Соціальна держава: питання теорії і шляхи її становлення: Автореф. дис ... канд. юрид. наук: 12.00.01 – Х., 2000. – С. 13–14.

<sup>3</sup> Конституція Німецької імперії (Веймарська) (11 серпня 1919 р.) // Історія держави і права зарубіжних країн. – С. 606–615.

<sup>4</sup> Див.: Фабрициус Ф. Права человека и европейская политика / Пер. с англ. – М., 1995. – С. 52.

йшли попереду в процесі правового вирішення цієї проблеми. Тоді як Радянський Союз на певному етапі цього шляху запропонував лише альтернативний підхід до реалізації соціальних прав<sup>1</sup>. Водночас заради історичної справедливості слід визнати, що конституційне закріплення та подальші успіхи в реалізації цієї категорії прав у СРСР все ж таки суттєво сприяли процесу їх подальшого офіційного визнання країнами Заходу.

Конституційне закріплення прав людини і громадянина позитивно позначилося на усвідомленні світовою спільнотою необхідності їх визнання також і на міжнародному рівні шляхом підписання відповідних міжнародних правових документів. Процес такого закріплення було започатковано шляхом прийняття Генеральною Асамблеєю ООН Загальної декларації прав людини (1948 р.). Цим історичним документом світова спільнота зробила перший крок на шляху формування універсальних міжнародних правових стандартів у сфері прав і свобод людини і громадянина, яких повинні дотримуватися всі держави. Однак у Декларації було викладено лише широкий комплекс прав «першого покоління», тоді як правам «другого покоління» не було приділено належної уваги. Усунення цього недоліку відбувається на рівні національного законодавства.

Визнання соціальної держави як фундаментального принципу конституційного ладу, який не може бути змінено за жодних обставин, вперше відбувається у 1949 р. при прийнятті Основного Закону ФРН (ст. 20 абз. 1 та ст. 79 абз. 3)<sup>2</sup>. Зміст даного принципу на конституційному рівні традиційно не розкривається. Правова конкретизація відбувається завдяки аналізу соціальних прав людини і громадянина, відповідних обов'язків держави, а також виходячи із змісту принципу людської гідності<sup>3</sup>. Хоча Ос-

<sup>1</sup> Див.: Яковюк І. В. Соціальна держава: питання теорії та шляхи її становлення: Дис ... канд. юрид. наук. – Х., 2000. – С. 55–57.

<sup>2</sup> Основной Закон ФРГ // Конституции государств Европейского Союза / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М., 1999. – С. 187, 206.

<sup>3</sup> Закріплення у правовій доктрині європейських країн принципу людської гідності стало переломним моментом у процесі утвердження соціальних прав людини. Його затвердження на конституційному рівні спрямовує діяльність правової держави в напрямку забезпечення людської гідності в широкому сенсі цього поняття, а отже, сприяє визнанню соціальних прав. Визнання людини, її гідності як найвищої соціальної цінності передбачає активну діяльність держави у реалізації цього конституційного положення.

новний Закон ФРН не містить широкого переліку соціальних прав, це не означає, що вони зовсім невідомі конституційному праву ФРН. Невеликий за обсягом їх перелік доповнюють положення конституцій федеральних земель, а також міжнародно-правові акти, присвячені цим правам, що були ратифіковані ФРН.

Аналіз європейської практики законодавчого закріплення соціальних прав дозволяє констатувати існуючі відмінності в підходах до вирішення цього питання. Наприклад, у Конституції Німеччини не міститься широкого переліку прав «другого покоління», натомість у Конституціях Італії, Іспанії та деяких інших країн права цієї категорії викладені досить широко. Так, Конституція Італії визнає право на працю (ст. 4), на соціальне забезпечення у разі настання соціального ризику (ст. 38), на освіту (ст. 34), на охорону здоров'я (ст. 32) та ін.<sup>1</sup>, а Конституція Іспанії закріплює право на освіту (ст. 27), право на вільне об'єднання в професійні союзи (ст. 29), право на працю, заробітну плату, яка необхідна для підтримання соціально визначеного рівня життя сім'ї (ст. 35), та значний обсяг соціальних обов'язків держави (статті 39–52)<sup>2</sup>. Та попри існуючі відмінності в законодавчому закріпленні слід визнати, що соціальні права в цілому стали неодмінним елементом правопорядку розвинутих країн Заходу.

Визнання концепції соціальних прав на рівні національного законодавства створило передумови для їх подальшого утвердження та розвитку вже на міжнародному рівні. Результатом цього процесу стало прийняття Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права. Цей Пакт покладає на держави зобов'язання в соціальній сфері, але не надає права індивідуальним особам виступати з вимогами проти держав<sup>3</sup>. Обов'язки полягають у створенні державою відповідних умов, за яких кожна людина зможе користуватися своїми економічними, соціальними та культурними правами. Діяльність по створенню таких умов є завданням соціальної держави. Його реалізація дозволяє, як правило, громадянину забезпечити себе і свою

<sup>1</sup> Конституція Італьянської Республіки // Конституции государств Европейского Союза. – С. 423, 427–430.

<sup>2</sup> Конституция Испании // Конституции государств Европейского Союза. – С. 376–381.

<sup>3</sup> Фабрициус Ф. Права человека и европейская политика. – С. 26.

сім'ю усім необхідним, не звертаючись при цьому до держави за підтримкою. Лише особам, які з тих чи інших об'єктивних причин не в змозі утримувати себе самотійно, соціальна держава повинна надавати на субсидіарній основі належну соціальну допомогу, яка забезпечить їм умови для гідного життя. Тому справедливим є твердження про те, що соціальна держава — це держава людей і для людей, яка спрямовує політику на забезпечення соціальних прав<sup>1</sup>. Це завдання, на думку багатьох вчених, є центральним у сучасній концепції соціальної правової держави, адже держава, в якій реально не забезпечуються вказані права і яка навіть не прагне до цього, не може називатися соціальною<sup>2</sup>.

Проте соціальна держава повинна не лише створювати передумови для реалізації соціальних прав, а й нести відповідальність за розробку і реалізацію соціальної політики в цілому. Щоправда, у науковій літературі немає єдності думок щодо цього питання. Так, держава, відповідаючи за свою діяльність перед людиною, часто взаємодіє з громадянином не безпосередньо, а через інститути громадянського суспільства, оскільки інтереси громадянина повинні бути тією «...домінантою, яка опосередковує взаємодію правової держави і громадянського суспільства»<sup>3</sup>. На думку інших науковців, внаслідок повної відповідальності держави за своїх громадян вона звичайно приймає рішення за останніх, а це, в свою чергу, не сприяє забезпеченню громадянської свободи<sup>4</sup>. Проте більшість вчених поділяють думку, що держава повинна відповідати перед людиною за свою діяльність, бо ця діяльність зумовлена правами і свободами людини і відповідно покликана сприяти їх реалізації<sup>5</sup>. Досліджуючи це питання, слід пам'ятати, що чим

<sup>1</sup> Сокурєнко В. Гуманістичний зміст концепції соціальної держави // Право України. — 2000. — № 11. — С. 22.

<sup>2</sup> Панкевич О. З. Здійсненість прав людини «другого покоління» — визначальна риса соціальної держави // Права людини і Україна / Редкол.: П. М. Рабінович та ін. — Львів, 1999. — С. 56.

<sup>3</sup> Шемшученко Ю. Конституція України і права людини // Право України. — 2001. — № 8 — С. 13.

<sup>4</sup> Давидова М. Соціально-економічні права як критерій аналізу і класифікації сучасних демократичних держав // Право України. — 2001. — № 8. — С. 33.

<sup>5</sup> Конституція України: Науково-практичний коментар / Ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. — Х.; К., 2003. — С. 22.

більше відповідальності бере на себе держава за стан справ у суспільстві, за дотримання принципу соціальної справедливості, який у ринкових умовах має, однак, реалізовуватися з дотриманням вимог субсидіарності, тим більше вона утверджує себе як соціальна держава. Крім того, така держава має бути передусім правовою, оскільки лише високо розвинута правова система спроможна гарантувати особистості свободу, правову рівність та гідний рівень існування, тобто соціальні права<sup>1</sup>. Саме тому сучасний етап державно-правового розвитку цивілізованих країн характеризується утвердженням і подальшим розвитком соціальної правової державності.

Незважаючи на те, що соціальні права набули закріплення в конституціях та міжнародно-правових актах, дискусії навколо них не припиняються. Критикуючи соціалістичну концепцію прав людини, проти соціальних прав виступають представники консервативного напрямку. На їх думку, права «другого покоління» — це не універсальні права. Їх закріплення у Загальній декларації прав людини означає втрату престижу прав людини у світі, а сама Декларація перейшла у зв'язку з нереальністю здійснення категорії цих прав у царину ідеалів<sup>2</sup>. Але попри критику не можна недооцінювати значення соціалістичної концепції прав і свобод людини, яка зробила вплив на визнання соціальних прав не лише в теорії, а й на конституційному рівні. Згідно з цією позицією всі види прав — особисті, політичні, економічні, соціальні та культурні — становлять необхідні, обов'язкові компоненти конституційного статусу громадянина. Збагачення одного з видів прав і свобод сприяє розвитку інших і навпаки. Всі ці права є життєво важливими для особистості, тому будь-які суперечки стосовно пріоритетності того чи іншого виду прав не мають перспектив<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Кудрявцев Ю. А. Проблемы теории социального государства // Социальное правовое государство: вопросы теории и практики: Матер. межвуз. научно-практ. конф. / Под ред. Д. И. Луковской. — СПб, 2003. — С. 50.

<sup>2</sup> Социалистическая концепция прав человека. — М., 1986. — С. 151–153.

<sup>3</sup> Социалистические конституции: становление и развитие / Отв. ред. Б. Н. Топорнин. — М., 1987. — С. 66; Конституции социалистических государств. Сборник: В 2 т. / Под ред. Б. А. Страшуна, Б. Н. Топорнина, Г. Х. Шахназарова. — М., 1987. — Т. 1 — С. 44.

Дослідження питання про права людини дозволяє зробити висновок, що права «другого покоління» мають свою специфіку, бо, на відміну від політичних і особистих прав, ступінь їх гарантованості з боку держави все ж таки значною мірою залежить від економічного стану останньої. Загальновідомо, що реалізація соціальних прав потребує значних коштів. І якщо держава бере на себе обов'язок гарантувати дотримання соціальних прав, то відповідно вона має закладати в державний бюджет кошти на їх реалізацію. Якщо ж відповідальність перекладається на суспільство, то ця проблема вирішується лише частково. Однак реалізація прав цієї категорії залежить не лише від економічних можливостей держави, але й від здатності державних органів раціонально й ефективно використовувати наявні фінансові і матеріальні можливості. Саме тому для соціальної держави такого значення набуває досконалість соціального законодавства.

В сучасних дослідженнях особлива увага акцентується на проблемі забезпечення гідного існування, яку відносять до головної мети соціальної держави. Так, О. Скрипнюк зазначає, що «...ані окремо взяті політичні дії, ані певні економічні перетворення, ані вдосконалення системи права» не є метою соціальної держави, разом з тим «...забезпечення гідного існування всіх громадян, по суті, синтезує ці три сфери»<sup>1</sup>. З цим не можна не погодитися, адже невиконання конституційного положення щодо забезпечення гідного життя людини<sup>2</sup> унеможливує існування самої соціальної держави. Тому вимоги принципу людської гідності зобов'язують державу, що проголошує себе соціальною, керуватися ними у своїй діяльності. Зрештою, це є важливою запорукою додержання принципів демократії та правової держави.

Для соціальної держави традиційно важливою є проблема зміцнення конституційного захисту соціальних прав. Це зумовле-

<sup>1</sup> Скрипнюк О. В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. – С. 213.

<sup>2</sup> Дане положення можна трактувати і як мету, і як найважливішу ознаку соціальної держави, як кінцеве завдання соціально-економічних програм урядів, нарешті, як природну потребу та суб'єктивне право людини. Див.: Іваненко В. А. Признание и обеспечение права на достойную жизнь // Социальное правовое государство: вопросы теории и практики. – С. 125.

но тим, що особливо в період економічних криз потреба в реалізації соціальних прав збільшується, тоді як ресурси для задоволення соціальних потреб громадян суттєво зменшуються. В державі і суспільстві виникає питання: задоволення чийх інтересів — ринкової економіки чи окремих громадян, соціальних груп, а зрештою і суспільства в цілому — має пріоритетне значення для держави? В соціальній правовій державі суди — це єдині інститути, які можуть надати достатню вагу розумним вимогам незможних<sup>1</sup>. Суди повинні захищати соціальні права, тому що завдяки їх рішенням демократична, соціальна правова держава отримує юридичні механізми захисту добробуту своїх громадян тоді, коли останні цього потребують. Важлива роль у здійсненні цього завдання належить конституційним судам, які на сучасному етапі в цілому гідно виконують це завдання. Такий висновок можна зробити і стосовно Конституційного Суду України, який за час свого існування прийняв ряд важливих рішень з соціальних питань.

На сучасному етапі державно-правового розвитку демократичних держав, зокрема і України, особлива увага приділяється проблемі подальшого удосконалення конституційного і законодавчого регулювання прав і свобод людини і громадянина. Утворення незалежної Української держави, яку проголошено демократичною, соціальною і правовою, викликало зміни, завдяки яким розпочався новий етап розвитку прав людини на основі реалізації міжнародних, зокрема європейських, правових стандартів у цій сфері. Проте позитивні зміни торкнулись не всіх категорій прав людини. Як зазначає П. М. Рабінович, «...певний прогрес, досягнутий сучасною Україною у здійсненності низки громадянських і політичних прав людини... супроводжується явним регресом у стані реалізованості економічних і соціальних прав»<sup>2</sup>. Підвищення рівня юридичного забезпечення соціальних прав потребує здійснення їх розгорнутої регламентації, доведення змісту цих прав до максимальної конкретизації, яка б забезпечувала найбільш

<sup>1</sup> Шенгелі К. Л. Защита социальных прав с точки зрения реальной политики // Конституционное правосудие и социальное государство. – С. 56.

<sup>2</sup> Рабінович П. М. Загальна декларація прав людини і Україна // Права людини і Україна. – С. 9.

повну їх реалізацію<sup>1</sup>, однак саме ця вимога й не реалізується повною мірою на практиці.

Ці та інші недоліки в реалізації соціальних прав в Україні має намір подолати нова українська влада, яка визнала подолання бідності, створення безпечних і комфортних умов для життя громадян, підтримку молодих, соціально незахищених та багатодітних сімей, поступове забезпечення соціальним житлом тих, хто цього потребує, створення робочих місць та можливостей для реалізації своїх здібностей кожною людиною як пріоритети своєї діяльності.

<sup>1</sup> Козюбра Н. Украина // Конституционное правосудие и социальное государство. – С. 191.

**З. Д. Чуйко**, здобувач кафедри конституційного права України Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

## Верховна Рада України в механізмі забезпечення національної безпеки

За останні роки у сфері національної безпеки накопичений певний досвід (позитивний та негативний), створена законодавча база, сформульована нова структура органів безпеки. Тим не менше і теоретично і практично розробка проблеми забезпечення національної безпеки України ще далека від вирішення. Сучасна українська держава ще молода і досить динамічна, а процеси, які протікають у світовому співтоваристві та всередині країни, породжують багато нових загроз, які повинні знайти адекватне організаційно-правове вирішення у конституційно-правовій сфері, тісно пов'язаній із забезпеченням безпеки.

Державно-правовий механізм забезпечення національної безпеки є основним засобом вирішення її проблем. Фактично він охоплює всю систему владних структур від верху до низу. Особливе місце належить парламенту. Це невід'ємна частина державної влади та системи забезпечення національної безпеки в будь-якій сучасній демократичній державі<sup>1</sup>. Разом з тим це найбільш динамічний елемент державної та політичної системи. В історії Англії, Франції, Німеччини, Росії та інших країн парламент висту-

<sup>1</sup> Див.: Правовая основа обеспечения национальной безопасности РФ: Монография / Ю. И. Авдеев, С. В. Аленкин, В. В. Алешин и др. / Под. ред. проф. А. В. Опалева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – С. 124.