

раїні керує питаннями здійснення державної політики в галузі державної служби, зокрема проведенням адміністративної реформи, активно займається нормотворчістю з цих питань.

Отже, введення інституту державних секретарів є позитивним фактором, важливим кроком, що наближає організацію виконавчої влади в Україні до випробуваних часом європейських стандартів демократії та ефективності. Водночас не можна не погодитись з висновком В. Скрипнюк стосовно того, що введення інституту державних секретарів в систему виконавчої влади може призвести до двох протилежних наслідків<sup>1</sup>. З одного боку, це може сприяти підвищенню ефективності діяльності органів виконавчої влади завдяки стабілізації особового складу міністерств, виведенню його з-під політичної кон'юктури у парламенті, а також покладенню поточної роботи на державних секретарів, а з іншого — стає можливим внесення розколу у виконавчу владу, своєрідне двовладдя в органах виконавчої влади.

Саме тому перспективним напрямом удосконалення інституту державних секретарів має стати послідовне проведення принципу розподілу політичних та адміністративних функцій в органах виконавчої влади, хоча абсолютної межі, як про це свідчить світовий досвід та й сам зміст управлінської діяльності, тут бути не може. В контексті даної проблематики послідовна реалізація цього принципу має призвести до позбавлення державних секретарів політичних функцій. Міністр для тимчасового делегування своїх повноважень може мати політичного державного секретаря на зразок організації системи виконавчої влади в Угорщині, яка теж нещодавно стала на шлях демократії<sup>2</sup>. Окрім того, статус державних секретарів як керівників державної служби в органах виконавчої влади, завдання якої зводяться до забезпечення діяльності державного органу, має бути незалежним від інших політичних чинників, зокрема строку повноважень глави держави, що покликано зміцнити основні засади організації професійної дер-

<sup>1</sup> Скрипнюк В. Інститут державних секретарів і перспективи розвитку виконавчої влади в Україні // Право України. — 2001. — № 10. — С. 17.

<sup>2</sup> Ткач Д. Інститут державних секретарів: як він діє в Угорщині // Урядовий кур'єр. — 2001. — 7 липня.

жавної служби — її стабільність та наступництво.

---

*І. В. Яковюк*, кандидат юридичних наук,  
вчений секретар НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН  
України

---

## Соціальна і правова держава: співвідношення понять

---

Питання становлення, розвитку та функціонування демократичної, соціальної правової державності відрізняються своєю практичною актуальністю і теоретичною значущістю. За своєю сутністю вони мають міждисциплінарний характер, оскільки на рівних підставах можуть бути віднесені як до предмета теорії держави і права, так і до конституційного права, політології та галузевих наук, що вивчають проблеми соціального захисту. На перший погляд, проблеми соціальної і особливо демократичної та правової держави є давно відомими і глибоко розробленими в юридичній науці. Насамперед мова йде, звичайно, не про вітчизняні дослідження, а про досягнення політико-правової науки країн Заходу, в яких реально функціонують держави такого рівня. Однак для України рішення Верховної Ради щодо реалізації концепції демократичної, соціальної правової держави поставило перед вітчизняною юридичною наукою нелегке завдання — з'ясувати значення цих конституційних термінів, їх предметне наван-

© Яковюк І. В., 2001

таження.

Серед питань, пов'язаних з реалізацією цієї концепції, особливою складністю та нерозробленістю вирізняється проблема визначення співвідношення конституційних принципів демократичної, соціальної і правової держави. Хоча кожна з цих фундаментальних засад має певну самостійність, вони не можуть бути повністю усвідомленими поза їх системою. Як таку систему традиційно розглядають концепцію демократичної, соціальної правової держави. Пропозиція щодо розгляду принципів, що обговорюються, у такому контексті вимагає визначення їх місця і ролі в сучасній теорії державотворення.

Серед вітчизняних правознавців набуває дедалі більшого визнання підхід, який передбачає розрізнення понять «держави» і «державність»<sup>1</sup>. Слід погодитися з Ю. М. Тодікою стосовно того, що поняття «держави» значно вужче, аніж поняття «державність». Останнє не обмежується структурою державного механізму, воно включає ще й сукупність економічних, соціальних, національно-культурних, історичних і правових компонентів суспільної системи, що пов'язані з функціонуванням держави<sup>2</sup>. З огляду на обґрунтованість цього підходу вважаємо, що терміни «демократична», «правова» і «соціальна держава» необхідно співвідносити саме з поняттям «державність». Державність є явищем конкретно-історичним, а отже вимагає розгляду перш за все з точки зору її становлення, розвитку і спадкоємності.

Передусім необхідно звернути увагу на зв'язок між демократичною і соціальною державністю. Питання конкретизації сутності демократії, як зрештою і змісту правової держави, вирішується в процесі поступального розвитку відповідно до того, як цього вимагають громадянське суспільство і практика державотворення. Загальновідомо, що держава Нового часу первісно конститується як демократична. Одним з головних завдань демократії стає ліквідація політичного відчужен-

<sup>1</sup> Скрипнюк О. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. До 10-річчя незалежності України. — К., 2000. — С. 20; Тодька Ю. Н. Конституція України: проблеми теорії і практики. — Харьков, 2000. — С. 201, 202.

<sup>2</sup> Тодька Ю. Н. Вказ. робота. — С. 201, 202.

ня громадян від суспільства, а особливо — від держави. Наслідком утвердження буржуазної демократії стало створення системи демократичних інститутів (парламентаризму, загальних виборів, поділу влади, прав і свобод людини, політичного плюралізму) і принципів (верховенства права, рівності всіх перед законом і судом, законності тощо). Недивлячись на такі досягнення, буржуазна демократія не забезпечила справжнього народовладдя і набуття державою соціального забарвлення. Значною мірою вона була формальною і обмеженою, оскільки залежала від матеріальних можливостей, якими обумовлювалось право брати в ній участь. Але чи правомірно було б вимагати від буржуазної демократії більшого? Адже держава (а демократія належить до державних явищ) є продуктом суспільного розвитку, а тому темпи, форми і методи змін державності повинні визначатися змінами в самому громадянському суспільстві.

На межі XIX—XX ст. особливої актуальності набуває проблема вирішення «соціального питання», яке постало перед громадянським суспільством і демократичною, правовою державою через стрімке зростання соціальної і культурної нерівності. В умовах рішучого протистояння різних політичних кіл та ідеологічних течій новий лібералізм кінця XIX — початку XX ст. висунув ідею модернізації лібералізму шляхом об'єднання після ретельної перевірки позитивних здобутків старого та нового, реформованого лібералізму. Нові ліберальні підходи органічно вписалися у програмні положення соціал-демократів та соціальні доктрини християнської демократії. Як наслідок, відбувається друга фаза демократичної революції — утверджується поняття соціальної та економічної демократії. Шляхом визнання соціально-економічних прав як на рівні національного законодавства, так і міжнародних правових документів (Європейська соціальна хартія 1961 р., Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права 1966 р. та ін.) демократія сприяла утвердженню соціальної державності. Відповідно функціонування останньої в умовах демократії вимагає, аби соціальна політика формувалася і реалізовувалася у межах демократичних процесів і за допомогою демократичних механізмів. Отже, вимоги демократії перешкоджають виникненню ситуації, при якій ідея про

соціальну відповідальність держави використовуватиметься для тотального маніпулювання масами.

Не менш важливим виявляється зв'язок між соціальною і правовою державністю. Правова держава є визначальним і найбільш змістовним елементом пануючого в сучасних розвинутих країнах типу «державності». У певному розумінні «правову державу» слід визнати поняттям ідеологічним, яке втілюється переважно в понятійних конструкціях програмного характеру з історично мінливим змістом. У реальному житті держава сприймає їх як мету і девіз, на втілення яких вона спрямовує свої зусилля, проте ніколи не здійснює повністю. Через означену властивість зміст ідеї про правову державу піддається певним змінам залежно від того, які фактори визнаються конституюючими або особливо значущими у політичному відношенні в той чи інший період історії. Прикладом цього є трансформація концепції ліберальної правової держави спочатку в «культурну», а згодом — соціальну правову<sup>1</sup>.

Еволюція вчення про правову державу від ліберальної моделі (держави «нічного сторожа») до соціальної правової держави, на нашу думку, є закономірним, хоча і не загальновизнаним явищем. Вдавшись до демократизації політичної сфери, громадянське суспільство і правова держава з часом не могли не прийти до аналогічних процесів в економічному і соціальному секторі, оскільки по-справжньому демократичне і правове суспільство не може бути антагоністичним за своєю сутністю. Подолання антагонізму вимагало усунення причин, які його породжують. Головна з них — це соціальна нерівність. Однак громадянське суспільство, де, за словами Гегеля, кожен для себе є метою, тоді як усі інші для нього — ніщо<sup>2</sup>, не в змозі було самостійно вирішити це завдання. Воно санкціонувало перехід від ліберальної до соціальної моделі правової держави і поклало на останню цей обов'язок, чим визнало правомірність її існування.

Правова держава, яка була доповнена соціальною державністю, закріпила значну кількість соціально-економічних

<sup>1</sup> Яковюк І. В. Виникнення та розвиток концепції соціальної держави // Вісник Академії правових наук України. — 2001. — № 2; Яковюк І. В. Соціальна держава: до визначення змісту поняття // Вісник Академії правових наук України. — 2001. — № 3.

<sup>2</sup> Гегель Г. В. Ф. Философия права. — М., 1990. — С. 272.

прав, що сприяло гуманізації економічної сфери і утвердженню моделі соціальної ринкової економіки. Це дало змогу здійснювати свідоме і планове регулювання та контроль за виробничим і соціальним життям, стихією ринку, підкоривши їх моральним імперативам, здоровому глузду, загальнолюдським цінностям.

Протягом всієї історії співіснування соціальної і правової держави, яка за своєю сутністю завжди залишається ліберальною в політичній сфері, між ними не зникало напруження. Однак громадянське суспільство вимагає досягнення узгодження між цими принципами, їх взаємодії. Реалізація цієї вимоги, втіленням чого є поєднання означених конституційних засад в одній концепції, знаменує собою формування державного ладу, за умов якого політика, правопорядок і управління формується з певними цілями і засобами втручання з боку держави.

Як відомо, держава — це політична інституція, а не суто юридична категорія. Переведення політичного в правове в ній і зворотний рух — це завжди складний багатоплановий і багаточиклічний процес. Особливого значення він набуває у зв'язку із доповненням правової держави соціальною складовою. Дотримання вимоги щодо пріоритетного становища права не сумісне з ситуацією, коли політика починає домінувати над правом. Саме тому заведено акцентувати увагу на вимозі, згідно з якою діяльність соціальної держави не повинна сприйматись як щось більше, ніж засіб відбиття права. Виходячи з цього, є підстави вимагати, щоб не лише мета соціальної діяльності визначалася правовим рішенням вищого законодавчого органу держави, але й сама ця діяльність (соціальна політика) мала своєю передумовою розвинуту законодавчу базу.

Вживання поняття «соціальна держава» разом з «правовою» підкреслює функціональну єдність формальних і матеріальних елементів, що стосуються принципів організації та діяльності держави. Це є підставою для визнання особливого характеру відносин між правовою і соціальною державністю: остання має розглядатися як якісна характеристика, як матеріальний зміст правової держави. Більше того, вважаємо, що соціальна держава повинна визнаватися якісною

характеристикою правової навіть тоді, коли цей термін вживається без будь-якого посилання на правову державу, як, наприклад, це має місце в конституціях Македонії, Франції та Хорватії<sup>1</sup>. На користь такого висновку свідчить той факт, що правова держава належить до принципів конституційного ладу, які набувають своєї конкретизації за допомогою ряду конституційних норм. Тому якщо навіть конституція прямо не вказує на цей принцип, то це лише означає, що він може в ній діяти на рівні сукупності норм, він ніби «розчиняється в них», тобто існує як збірне поняття, а отже, завжди може бути реконструйований за їх допомогою.

Аналіз співвідношення соціальної держави з традиційними конституційними характеристиками державності дає підстави для визнання її як принципу, аналогічно іншим засадам державного ладу. Закріплюючи соціальну державу в такій якості, законодавець тим самим окреслює ті межі, в яких вона повинна діяти. Це означає, що її зміст не може суперечити вимогам, які становлять зміст поняття «демократична, правова держава». Як демократична вона слугує свободі як вищій цінності, сприяє її піднесенню до рівного доступу до власності, рівних виборів, рівності прав на участь у здійсненні політичної влади, забезпечення багатоманітності політичного і культурного життя. Як правова вона забезпечує організацію суспільного і державного життя на принципах права, правопорядок, гарантує досягнення особистістю самостійності і відповідальності за свої дії, раціональну обґрунтованість юридичних рішень, стабільність правової системи. Як соціальна ця держава визнає людину найвищою соціальною цінністю, надає соціальну допомогу індивідам, які перебувають у важкій життєвій ситуації, з метою забезпечення кожному гідного рівня життя, перерозподіляє економічні блага відповідно до принципу соціальної справедливості і своє призначення вбачає в забезпеченні громадянського миру і злагоди в суспільстві.

Таким чином, втілення принципів демократичної, правової держави створює певні передумови для досягнення соціальної рівності, тоді як реалізація положень соціальної

<sup>1</sup> Конституції нових держав Європи та Азії. – К., 1996.

держави можна розглядати як діяльність, яка зрештою сприяє попередженню руйнації цінностей держави демократичної і правової, адже порушення вимог соціальної держави в політичному плані призводить до розмивання правової державності внаслідок зростання радикалізму в суспільстві.