

їн, колишніх союзних республік. Безумовно, це одна з причин, що обумовлює необхідність розроблення сучасної Концепції розвитку вітчизняної юридичної науки, а в її межах — сучасного праворозуміння.

Надійшла до редколегії 10.04.01

*І. Яковюк*, доцент НЮА України

## Соціальна держава: до визначення змісту поняття

Проблема тлумачення змісту поняття «соціальна держава» одержала певне відображення у сучасній науковій літературі. Проте досі не досягнуто консенсусу щодо визначення цього феномена. Її розглядають і як принцип конституційного устрою<sup>1</sup>, і як тип організації державного життя<sup>2</sup>, і як державу, що виконує соціальну функцію<sup>3</sup>, і як характеристику правової держави<sup>4</sup>. Характерно, що при цьому одні автори використовують термін «соціальна держава»<sup>5</sup>, другі — «соціальна правава»<sup>6</sup>, треті — «державна соціально-демократичної орієнтації»<sup>7</sup>. Аналіз наведених інтерпретацій дає підстави визнати, що хоча використовуються й різні терміни, але за своїм змістом вони майже не відрізняються один від одного.

Серед підходів до організації дослідження соціальної держави перевага може бути віддана позиції тих авторів, які роз-

<sup>1</sup> Див.: *Тодька Ю. Н.* Основы конституционного строя Украины. — Х., 1999. — С. 15, 42.

<sup>2</sup> Див.: *Якушик В. М.* Проблеми типології правової держави // Філософська соціологічна думка. — 1993. — № 9–10. — С. 179.

<sup>3</sup> Див.: *Рабінович П. М.* Соціальна держава // Мала енциклопедія етнодержавознавства / НАНУ, ІДП ім. В. М. Корецького. — К., 1996. — С. 374.

<sup>4</sup> Див.: *Государственное право Германии: В 2 т.* — М., 1994. — Т. 1. — С. 17, 32.

<sup>5</sup> Див.: *Рабінович П. М.* Соціальна держава. — С. 374.

<sup>6</sup> Див.: *Хессе К.* Основы конституционного права ФРГ / Пер. с нем. — М., 1981. — С. 108.

<sup>7</sup> Див.: *Рабінович П. М.* Основы заглавной теории права і держави: Вид. 3-є, зі змін. і доп. — К., 1995. — С. 45–46.

глядають її як специфічну модель у рамках концепції «держави соціально-демократичної орієнтації», розробником якої в Україні є П. Рабінович. Цей підхід, якого дотримуємося й ми, дозволяє дати найбільше повне тлумачення змісту означеного поняття.

Відомо, що хоча існують спільні для країн Заходу історичні передумови виникнення соціально орієнтованої державності, однак мають місце і певні інституціональні відмінності. З огляду на останні узагальнюючі судження щодо її сутності та змісту часто виявляються неконструктивними. Є підстави визнати, що єдиної концепції соціальної держави не існує. Насправді ж їх цілий комплекс: «welfare state» у Великій Британії, «Estado sociale» в Іспанії, «socialstaat» у Німеччині тощо. Вони супроводжуються дещо різними типами організації і спираються на національні політичні традиції. Це породжує проблему щодо їх співвідношення та визначення того, яке з конкуруючих понять слід розглядати як узагальнююче.

Проблема тлумачення означеного поняття має й інший аспект. Демократичні процеси у постсоціалістичних країнах дали поштовх розбудові і в них соціальної правової державності. Це дозволило визнати факт виокремлення в межах вчення про дану державу двох традицій, які слід розглядати крізь призму розвитку таких процесів, як еволюції демократії, формування громадянського суспільства і правової держави, еволюції власне соціальної державності.

Перша традиція, започаткована на Заході у XIX ст., причини формування і розвитку соціальної держави вбачає у змінах, які відбуваються в шкалі цінностей і пріоритетів громадянського суспільства. Теорія і практика соціальної держави виявляються затребуваними в міру усвідомлення суспільством необхідності перегляду місця і ролі держави в процесі її функціонування. Виявлення нездатності таких ліберальних інститутів, як політична демократія і ринкова економіка, створювати моральні цінності, що забезпечують існування і розвиток соціальних зв'язків, поза якими ні людина, ні демократія, ні ринкова економіка існувати не можуть, мало наслідком обрання головним засобом оновлення зруйнованих зв'язків, піднесення моральності, досягнення громадянського миру і злагоди соціальної держави, який наповнив демократичну правову державність ніби «соціальною плотьтю й кров'ю».

Це дало підстави, по-перше, для визначення правомірності висновку про те, що теорія соціальної держави і заснована на ній практика повинні розглядатися як актуальна конкретизація змісту правової держави стосовно вимог, як поставили перед суспільством Заходу наприкінці ХІХ ст. По-друге, для висунення припущення про те, що спроба теоретичного осягнення соціальної держави без урахування її єдності з ліберальними і демократичними традиціями може завершуватися надуманим, догматичними висновками, а отже, заважатиме пошуку наукової істини.

Поява іншої традиції пов'язана з обранням постсоціалістичними країнами принципів демократичної, соціальної правової держави як концептуальних засад державного будівництва, що обумовлює специфіку їх співвідношення і функціонування. Йдеться про таке. Якщо у країнах Заходу соціальна держава традиційно виникає як характеристика правової, що знаменує собою початок якісно нового етапу в процесі розвитку останньої, то в цих країнах становлення демократичної, правової державності відбувається в умовах, коли соціальні засади вже набули сталого характеру, однак потребують істотного оновлення.

На тлі згаданих проблем використання поняття «держава соціально-демократичної орієнтації», що символізує історично новий тип державності, дозволяє певною мірою вирішити деякі з них. Зокрема, знімається проблема конкуренції між різними термінами за право виступати узагальнюючим поняттям, а відтак, і питання про час і місце започаткування відповідної теорії і практики. Як наслідок цього, «соціальну державу» і «державу добробуту» розглядають як специфічні моделі в межах означеного типу. Відповідно перша модель започатковується Німеччиною, а засновницею другої виступає Велика Британія. Крім того, в рамках концепції «держави соціально-демократичної орієнтації» набагато легше пояснити існування двох досить різних традицій започаткування соціальної державності.

Соціальна держава, і в цьому полягає її специфіка, у другій половині ХХ ст. конститується як одна із стрижневих засад державності і справедливо вважається одним із фундаментальних елементів системи цінностей, властивої європейській політико-правовій культурі. До її найбільш змістовних ознак відносять такі: 1) соціальна держава є закономірним продук-

том еволюції громадянського суспільства в напрямку до громадянського суспільства соціальної демократії; 2) вона завжди є якісною характеристикою правової держави; 3) проголошення держави соціальною виступає важливою конституційною гарантією забезпечення і захисту соціальних прав людини; 4) оскільки як мета діяльності, так і сама діяльність (соціальна політика) цієї держави визначається правовими рішеннями, то її функціонування передбачає наявність розвинутого соціального законодавства; 5) соціальна держава слугує забезпеченню громадянського миру і злагоди в суспільстві; 6) утвердження соціальної державності сприяє трансформації ринкової економіки на соціальну ринкову, служінню власності інтересам як власника, так і суспільства.

Проте, враховуючи ту напругу, яку спричиняє закріплення соціальної держави на конституційному рівні, вона позбавляється властивостей самодостатності, самодії та саморегулювання. Хоча як конституційний принцип вона і має відносну самостійність, однак не може бути усвідомлена поза їх системою. Внаслідок цього сучасні теорія і практика конституціоналізму вимагають розгляду принципу соціальної держави як елемента дескриптивної концепції демократичної, соціальної, правової державності.

Ця концепція поєднує ідеї про права людини, демократію, соціальну правову державність у систему, в якій вони узгоджуються між собою. При цьому внаслідок дифузії з'являється те нове, чого не існувало в жодному з елементів, які утворили систему, що не може бути представлено як адитивна сума властивостей елементів. Саме тому стає можливим обговорення ідеї щодо економічної та соціальної демократії або розгляд факту примирення лібералізму і демократії, демократії і правової держави, а також визнання того, що заснований правовою державою лад є ладом соціальної правової державності.

Заснування такої досить складної і внутрішньо напруженої форми існування обумовлено, як правило, бажанням окремих держав компенсувати слабкі історичні традиції лібералізму і демократії. Україна, як свого часу Німеччина та Іспанія, створюється як демократична, правова держава. Проте в процесі розбудови вона має подолати наслідки тоталітаризму. У зв'язку з цим в умовах соціально-політичної нестабільності конституційне закріплення принципів демократії, правової

держави виявляється недостатньою гарантією розвитку в проголошеному напрямку. Важливою опорою для стабілізації політичної системи виступає ефективно функціонуюча ринкова економіка. Однак вона не здатна автоматично стабілізувати політичну систему, а тому виникає потреба у створенні між економікою і політикою сфери «переведення» економічних досягнень у політичний позитив<sup>1</sup>. У такій якості в ХХ ст. традиційно розглядали соціальну державу.

Пропозиція щодо розгляду соціальної держави в означеному контексті визначає її місце і ролі у сучасній теорії державотворення.

Перш за все слід звернути увагу на існування безпосереднього зв'язку між демократичною і соціальною державністю. Демократія є продуктом суспільного розвитку. Саме зміни в громадянському суспільстві визначають темпи, форми і методи змін у державі і пов'язаних з нею явищ. На момент свого становлення для неї пріоритетною була політико-правова сфера. Відповідно утверджується політична демократія. На межі ХІХ—ХХ століть актуальності набуває проблема зростання соціальної та культурної нерівності — як наслідок, виникає друга, після демократизації політичної сфери, фаза демократичної революції — утверджується поняття соціальної та економічної демократії. Заважаючи перетворенню свободи на завершеність, демократія шляхом визнання соціально-економічних прав сприяє утвердженню соціальної державності. Відповідно функціонування останньої в умовах демократії вимагає, аби соціальні програми, в яких втілюється це конституційне положення, приймалися і реалізовувалися 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.

Попри існуючу неузгодженість в окремих моментах, слід визнати, що ідея поєднання демократії з теорією соціальної держави виявилась плідною. На теоретичному рівні вона відображує процес переходу соціальної демократії до громадян-

<sup>1</sup> Див.: Пивоваров Ю. С. Социальная политика как момент истины в идеологии германских консерваторов и либералов // Либерализм, консерватизм, марксизм. — М., 1998. — С. 63, 64.

ського суспільства і відповідно формування нового соціально-правового типу державності.

Для становлення змісту і закономірностей розвитку соціальної державності її дослідження важливо здійснювати в контексті розгляду еволюції вчення про правову державу. В певному розумінні «правова держава» є поняттям ідеологічним, яке втілюється переважно у понятійні конструкції програмного характеру. Через цю властивість її зміст зазнає певних змін залежно від того, які чинники визнаються особливо значущими у політичному відношенні в певні періоди історії. Прикладом цього є трансформація ліберально-правової державності в соціально-правову. На сьогодні вже існує достатньо підстав визнати, що соціальна державність безпосередньо пов'язана з ліберальною правовою. Цей висновок важливий з декількох причин.

По-перше, він вимагає відмовитися від традиції протиставляти ліберальну і соціальну державність. Останню можна розглядати як антитезу ліберальній за умови, що таке протиставлення використовують для ілюстрації відмінності різних етапів у процесі розвитку правової держави. Однак воно втрачає сенс, якщо обговорюється правова природа цих держав, оскільки обидві вони існують у межах одного «ідеального» типу — правової держави. Соціальна державність генетично походить з ліберальної правової. Тому важко заперечити як факт започаткування соціальної державності в межах ліберальної політичної доктрини, так і те, що сучасна соціальна державність залишається ліберальною у політичній сфері.

По-друге, розгляд соціальної держави в межах типології правової держави сприяє її розмежуванню з соціалістичною державою, котра, як відомо, належить до іншого «ідеального» типу.

У більш ніж десяти країнах Європи конституції прямо проголошують держави соціальними правовими. Їх розробники традиційно вважають, що мета прийняття конституції повинна полягати у заснуванні парламентської демократії, соціальної правової держави, закріпленні її форм, але не у формулюванні деталізованої концепції державності. Як наслідок цього, законодавець відмовляється від визначення соціальної держави, оскільки сутність такого нормативного регулювання повинна бути розкрита на практиці. Це пояснюється тим, що означене поняття важко вивести із сукупності конститу-

ційних норм, бо воно має передувати їм, визначаючи їх зміст як ключовий принцип конституційного устрою. Однак це не виключає необхідності здійснення реконструкції поняття шляхом його тлумачення, що сприятиме виявленню змістовних і функціональних зв'язків, заповненню прогалин конституційного тексту<sup>1</sup>.

Звернімося до конституційної практики. Конституція Німеччини проголошує її демократичною, соціальною правовою державою, а Конституція Франції визначає останню як демократичну і соціальну Республіку. У наведених прикладах інтерес становить спосіб викладення положення про соціальну державу. Так, країна, яка визначається соціальною, одночасно характеризується і як демократична. Ця закономірність пояснюється тим, що поєднання цих засад знаменує собою становлення держави нового типу, політика, правопорядок і управління якої формуються державним ладом з цілями і засобами втручання, що окреслені в конституції. Разом з тим поняття «соціальна держава» вживається в сполученні і з іншими характеристиками держави — «федеративна», «республіка», але найчастіше — з правовою державою, чим «підкреслюється функціональна єдність формальних і матеріальних елементів, що стосуються принципів організації держави»<sup>2</sup>.

Все це дає підстави погодитися з тим, що соціальна держава не може бути визнана ні формою держави, ні метою її діяльності, хоча на підставі її визнання як соціальної постає питання про мету, до якої вона прагне. Вважаємо, що соціальна держава має розглядатися як якісна характеристика правової держави.

У деяких конституціях (Франції, Хорватії) термін «соціальна держава» вживається без посилянь на правову. Виникає питання: а чи можливе її існування інакше, крім як характеристика правової держави? Відомо, що правова держава належить до принципів, які набувають конкретизації у низці конституційних норм. Тому, якщо конституція прямо не вказує на цей принцип, то це ще не означає, що він не може діяти на рівні сукупності норм — існувати як збірне поняття. З огляду на таке припущення і на підставі аналізу текстів конституцій можна

<sup>1</sup> Див.: Государственное право Германии. — С. 9.

<sup>2</sup> Рабінович П. М. Соціальна держава. — С. 374.

стверджувати, що принцип правової держави в них ніби «розчинений» у відповідних нормах і може бути реконструйований за їх допомогою. Отже, і в цих випадках соціальна держава повинна бути визначена як характеристика правової.

Співвідношення соціальної держави з традиційними конституційними принципами надає нам підстави визнати, що законодавець закріплює її як принцип, аналогічний іншим засадам державного ладу. Тим самим він окреслює ті межі, в яких вона повинна діяти, аби не суперечити вимогам демократичної, правової державності, за допомогою яких забезпечуються політична єдність і правильне розуміння завдань, поставлених суспільством перед державою.

Внаслідок цього проголошення держави соціальною не потребує істотних змін в організації влади, яка передбачена демократичною, правовою державою. Виходячи з цього, логічно зробити висновок про те, що оскільки соціальна держава є ознакою правової, котра розглядається як форма організації громадянського суспільства, то вона закономірно повинна бути визнана продуктом останнього.

Конституційна невизначеність соціальної держави дозволяє громадянському суспільству залежно від потреб і матеріальних можливостей за допомогою демократичної процедури виборів істотно впливати на напрямки і обсяги її діяльності. Саме позиція професійних груп, громадських організацій, верств населення, суспільства в цілому створює той клімат, в якому відбувається прийняття рішення щодо долі соціальної держави, та соціальних програм, в яких вона одержує свій безпосередній прояв. Це пов'язано з тим, що громадськість не сприймає соціальну державу як щось неподільне ціле. Вона підтримує не принципи, покладені в її основу, а певні соціальні програми та інститути.

Однак помилково вважати, що оскільки існування соціальної держави полягає в обслуговуванні інтересів громадянського суспільства, то їй відведено пасивну роль. Імперативом для соціальної держави є вимога служіння громадянському суспільству, сприяння його функціонуванню. Що ж стосується визначення пріоритетів у межах цього завдання, прийомів і засобів його реалізації, то в цьому держава має бути достатньо самостійною і незалежною, при умові додержання нею рамочних угод, які створює формула «демократична, соціаль-



на правова держава». Тому держава як представник всього суспільства не повинна допускати ототожнення інтересів окремих груп з інтересами суспільства в цілому. Додержання цієї вимоги є обов'язковим для соціальної держави.

На тлі викладеного постає питання про визначення соціальної держави. Внаслідок орієнтації на певні аспекти сутності об'єкта дослідження в науковій літературі представлена низка дефініцій соціальної держави<sup>1</sup>. На підставі власних висновків, аналізу існуючих дефініцій, а також виходячи з того, що досліджувана держава залишається власне державою, яка має загальні родові ознаки, однак набуває в процесі свого функціонування специфічних ознак, пропонується підхід до визначення соціальної держави як моделі «держави соціально-демократичної орієнтації», специфіка якої полягає в тому, що в ній йдеться про функціональну єдність конституційних принципів демократичної, правової та соціальної державності.

*Як демократична* така держава 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, гарантує правопорядок, сприяє досягненню особистістю самостійності та відповідальності, 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 згідно з принципом соціальної справедливості і своє призначення вбачає в забезпеченні громадянського миру і злагоди в суспільстві.

Отже, слід визнати, що втілення принципів демократичної, правової держави створює певні передумови для досягнення соціальної рівності, тоді як реалізацію положень соціальної держави можна розглядати як діяльність, що у підсумку сприяє попередженню руйнації демократичних, правових

<sup>1</sup> Див.: Політологічний енциклопедичний словник. — 1997. — С. 330; Рабінович П. М. Соціальна держава. — С. 374.; Большой юридический словарь / Под ред. А. Сухарева, В. Зорькина, В. Крутских. — М., 1998. — С. 647.

цінностей, розмиванню правової державності внаслідок зростання радикалізму в суспільстві.

Соціальна держава, безумовно, є гранично загальною категорією, теоретичний зміст якої важко визначити у вигляді однозначної дефініції, оскільки текст конституцій не надає для цього необхідного понятійного матеріалу. Це ускладнює з'ясування її змісту, оскільки сфера її дії виявляється не захищеною спеціальними конституційними нормами. В процесі осягнення феномена соціальної держави необхідно звертатися до норм законодавства, судової практики та аналізу існуючих традицій. Тому формування її моделі відбувається в процесі руху від висунення загального поняття соціальної держави і далі, через аналіз позитивно-правової конкретики.

Однак поточне законодавство порівняно з конституційними нормами є менш стабільним. Це породжує додаткові труднощі, бо якщо допустити досить вільний та гнучкий підхід до інтерпретації матеріального змісту соціальної держави, то це неодмінно негативно позначиться на здатності принципу здійснювати свої регулюючі функції. Отже, необхідно визнати, що існує потреба у визначенні певного мінімального змісту цього поняття, який би зв'язував як законодавчу, так і виконавчу владу в їх діяльності.

У контексті обговорюваної проблеми складним є таке питання: принцип соціальної держави є збірним поняттям, але утворюється з положень, закріплених у поточному законодавстві, чи він є автономним принципом із власним змістом?

Слід погодитися з думкою М. Арагона, про те, що якщо б конституції не містили відповідного визначення, юридична сила соціальної держави як конституційного принципу, наявність якого лише припускається, не впливала без сумніву з інших правових приписів<sup>1</sup>. Тільки пряме визнання держави соціальною дозволяє стверджувати, що конституційному устрою певної країни притаманний принцип соціальної держави, через що він набуває вищої імперативної сили і стає загальнозначущим.

Разом з тим, оскільки соціальна держава не являє собою специфічної форми буття держави і її зміст на конституційному рівні не конкретизовано, посилання на цю норму-принцип

<sup>1</sup> Див.: *Aragon M. Los problemas del Estado social // Sistema. — Madrid, 1994. — № 118–119. — P. 24.*

як на норму має пряму дію, в судовій практиці використовується рідко. При вирішенні конкретних справ перевага має віддаватися конкретним конституційним нормам, якщо такі мають місце, а також нормам, які містяться у відповідних законах.

Проте і за цих умов не всі проблеми знаходять своє вирішення. Так, залишається відкритим питання: а чи відповідають змісту принципу соціальної держави норми поточного законодавства і ті заходи влади, які вона спрямовує на його реалізацію? У процесі перевірки як критерій повинні обиратися принципи соціальної держави, які відображують закономірності її розвитку і функціонування, притаманні саме соціальній державі, а тому нехарактерні для інших держав, хоча останні і виконують певні соціальні функції. До них належать принципи: людської гідності, соціальної справедливості, солідарності, автономії суспільних відносин і процесів субсидіарності і соціальних зобов'язань<sup>1</sup>. На жаль, слід визнати, що вчення про принципи як частину теорії соціальної держави на сьогодні все ще перебуває в процесі становлення. Проблема визначення їх змісту залишається в цілому поза увагою науковців. Наявність такої прогалини потребує її якнайшвидшого заповнення. Цього ж вимагає і практика державного будівництва.

*Надійшла до редколегії 10.03.01*

*Ю. Римаренко*, член-кореспондент  
АПрН України,

*Ю. Волошин*, аспірант Інституту  
держави і права ім. В. М. Корецького  
НАН України

## **Концептуальні засади законопроекту «Про національно-культурну автономію в Україні»**

Розробка окремого профільного закону, який би регулював процеси національно-культурної самоорганізації національ-

<sup>1</sup> Див.: Яковюк І. В. Про обсяг поняття «соціальна держава» (на основі порівняльного аналізу моделей ФРН і України // Право України. – 1998. – № 11. – С. 26–28.