

І. Яковюк, учений секретар НДІ
державного будівництва та
місцевого самоврядування АПрН
України

Виникнення та розвиток концепції соціальної держави

Закріплення у другій половині ХХ ст. більш ніж 10 країнами Європи статусу соціальної держави, реалізація більшістю інших розвинутих країн моделі держави добробуту поставили перед юридичною наукою завдання щодо дослідження змісту нового типу державності, основних закономірностей його виникнення, розвитку і функціонування. Однак, не зважаючи на те, що концепція соціальної держави визнана на рівні як конституційної теорії, так і практики, в цілому вона залишається надзвичайно дискусійною. Так, одним з питань, з приводу якого точаться дебати, є положення відносно часу і місця її започаткування. Традиційно, хоча і з певними застереженнями, засновницею соціальної державності вважають Велику Британію. Виникнення «держави добробуту» — саме таку назву вона одержала у Великій Британії та в деяких інших країнах — пов'язують з ім'ям лорда Беверіджа, який у 1942 р. виклав її головні принципи: загальнодоступність, універсальність і адекватність соціальної допомоги.

Однак цей підхід має певні вади. По-перше, хронологічно дата започаткування концепції зазначена неточно. У 40-х роках ХХ ст. відбувається лише політичне визнання формули «держава добробуту». Зародження і формування власне соціальної державності сталися значно раніше — в ХІХ ст. По-друге, на відміну від правової держави, яка тлумачиться досить однозначно, єдиної концепції соціальної держави фактично не існує. Це означає, що правильним буде не вказати на одну країну як її засновницю, а в кожній з існуючих груп визначити країну, яка дала розвиток певному напрямку в межах загального поняття «держава соціально-демократичної орієнтації». Тоді Велика Британія буде родоначальницею моделі «держави добробуту», а Німеччина — «соціальної держави».

Історія виникнення соціальної державності набагато давніша, ніж прийнято вважати. Її теоретична конструкція складалася поступово, відповідно до усвідомлення громадянським суспільством об'єктивної потреби в зміні бачення змісту і призначення держави. Специфіка і складність цього процесу відображені у запропонованій Й. Альбером і фактично підтриманій Ф. Фабриціусом періодизації процесу формування і розвитку соціальної держави¹, яка в цілому може бути взята за основу дослідження. Вона передбачає виділення п'яти етапів².

1. Етап передісторії становлення соціальної держави тісно переплітається як з періодом занепаду поліцейської держави в одних країнах (Німеччина, Росія), так і з функціонуванням ліберальної правової держави в інших (Велика Британія, Франція) і в цілому датується 1800–1880 рр. Хоча Й. Альбер і назвав цей етап «передісторією», це не означає, що в процесі розвитку концепції допустимо применшувати його значення. Політичний вибір, який було зроблено на цьому етапі деякими країнами, саме і відкрив шлях до започаткування соціальної державності. Знаменним є той факт, що політики-практики в цей час йшли попереду філософів-теоретиків. Так, національне соціальне законодавство, початок якому в Росії поклав Указ Катерини II «Учреждения для управления губерниями Всероссийской империи» (1775)³, а у Великій Британії — «Moral and health act» (1802), що стосувався парафіяльних дітей, почало формуватися урядами тоді, коли на рівні теоретичних

¹ Див.: Гаджиев К. С. «Государство благосостояния» в трактовке современных западных политологов // Эволюция теории и практики «государства благосостояния» в 80-е годы / Отв. ред. О. Сальковский. — М., 1991. — С. 23; Фабрициус Ф. Права человека и европейская политика / Пер. с англ. — М., 1995. — С. 49–53.

² Див.: Гаджиев К. С. Вказ. праця. — С. 23.

³ Згаданий Указ Катерини II регламентував порядок створення і діяльності «Приказа общественного призрения», питання організації, фінансування і нагляду за народними школами, лікарнями, богадільнями, сирітськими і робітничими будинками, притулками тощо. Прийняттю Указу передували проект «Установления о госпиталях» (1772) і проекти будинків для божевільних та виправлення злочинців (1771). Ці кроки влади можна розглядати як спробу визначитись стосовно політики держави у соціальній сфері (див.: Григорьев В. Реформа местного самоуправления при Екатерине II. — СПб., 1910; Полное собрание законов Российской империи. — СПб., 1830. — т. XXI. — Ст. 229–305).

дискусій право держави на втручання в економічну і соціальну сфери заперечувалось як таке. Безумовно, в цілому держава в цей період переймалася переважно проблемами здійснення політичного контролю за бідними, стримування робітничого і соціалістичного руху, збереження суспільного порядку, про що свідчать закони проти робітничих коаліцій (1799), про робітничі коаліції (1825) у Великій Британії або Виключний закон проти соціалістів (1878) у Німеччині. Разом з тим наприкінці цього етапу відбувається усвідомлення урядами того факту, що репресіями можна спробувати на час загальмувати розвиток згаданих рухів, але не викоринити їх. Для ефективної протидії ним, на думку Бісмарка¹, необхідно було вдаватися до заходів по усуненню беззаперечних соціальних негараздів, що вимагало від влади пропозицій щодо дії в інтересах суспільного блага.

2. Початок розбудови соціальної державності (1880–1914) ознаменувався запровадженням державою соціальної політики, що стало реакцією влади на загострення соціального питання. Перші її теоретичні розробки започаткував створений у 1872 р. в м. Ейзенх (Німеччина) «Союз соціальної політики», хоча перші практичні кроки були здійснені наприкінці XVIII ст. Проте вже наприкінці XIX ст. стає зрозумілим, що соціальна політика як сукупність соціальних реформ, на які була готова піти влада і метою яких було поліпшення економічного та морального становища трудящих, а також запобігання революційним процесам, виникає із запізненням і, як правило, не стає адекватною відповіддю на кризову ситуацію. Як наслідок, відбувається еволюція світогляду неолібералів, проявом чого стає розробка нового, «позитивного» сприйняття свободи і рівності, визначення співвідношення між ними. Так, П. Новгородцев обґрунтував ідею про те, що хоча ці поняття і не збігаються, але співвідносяться: якщо кожну людину ми визначаємо абсолютною цінністю, яка потребує свободи, то природно, що стосовно всіх людей ми повинні вимагати рівності². Безумовно, неоліберали не збиралися передавати питання про охо-

¹ Див.: Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. – 2-е изд. – М., 1961. – Т. 19. – С. 176.

² Див.: Новгородцев П. И. Введение в философию права. – М., 1909. – Ч. 2. – С. 309.

рону свободи і регулювання матеріальних умов, що сприяють її здійсненню, на розсуд держави. Вирішення цього питання повинно було стати завданням і сутністю права, що цілком узгоджувалося з ученням про правову державу.

Нові ліберальні підходи органічно вписались у програмні положення соціал-демократів, особливо соціальні доктрини християнської демократії. З цього приводу слід зазначити, що якщо внесок лібералів і соціал-демократичного руху в теорію і практику соціальної держави є загально визнаним, то питання про вплив соціальних доктрин церков на процес розвитку концепції у сучасній вітчизняній літературі майже не висвітлено і потребує дослідження. Справа в тому, що Католицька церква, в соціальній доктрині якої найбільш рельєфно виявляються риси, притаманні релігійним вченням Заходу щодо соціальної проблематики, завжди більш чітко і універсально, ніж інші інститути суспільства, відображувала властиві йому цінності. Розробкою власної соціальної доктрини Святий престол надав істотну допомогу науковому обґрунтуванню необхідності і закономірності трансформації ліберальної правової держави в соціально-правову. Більш того, завдяки своєму авторитету і силі Католицька церква істотно допомогла сприйняттю суспільством означеної трансформації.

Подолавши внутрішню кризу, в останню третину XIX ст. Католицька церква повертається до своєї вихідної сутності — стає демократичною і соціальною. Одним із проявів цього є виникнення соціал-християнського руху, який закликав до проведення реформ з урахуванням інтересів трудящих. Наступним кроком стало утворення в 1881 р. Фрейбурзького союзу, який спробував виробити консолідовану позицію Католицької церкви з соціального питання. Підсумком цієї роботи стало формування соціальної доктрини, основу якої заклала енцикліка Папи Лева XIII «*Regum vobis*» (1891)¹. У ній викладалася консолідована позиція Католицької церкви стосовно соціального питання і шляхів його вирішення, формулювався новий підхід щодо вирішення питання про досягнення соціального миру. Святий престол запропонував уточнити сутність і соціальне призначення держави, а саме: оскільки

¹ Див.: *Лев XIII. Регум новарум* // Антологія мировой политической мысли: В 5 т. / Под ред. Г. Ю. Семигина. - М., 1997. - Т. 2. - С. 42-57.

держава — це політична організація всього суспільства, яка виступає від його імені, то природно, що вона має керуватися його інтересами, слугувати «*providentia generalis*» — загальному благу, яке, до речі, майже збігається за змістом з поняттям «*welfare state*» — держава добробуту. З іншого боку, держава з тієї ж причини має право і навіть обов'язок виступати як арбітр для всіх верств населення, пом'якшуючи конфлікти, сприяючи досягненню соціального компромісу. Оскільки бідні, як і багаті, є громадянами, то влада повинна бачити свій обов'язок у тому, щоб проявляти однакову турботу відносно всіх категорій своїх громадян, додержуючись при цьому законів розподільчої справедливості.

Безумовно, помилково ототожнювати соціальні доктрини церков і концепцію соціальної держави, хоча в головному вони схожі. В той же час буде невірним ігнорування впливу доктрини на розвиток соціальної державності як наприкінці ХІХ ст., так і в наш час.

Соціальні реформи були неможливі без політичних. На заваді радикальному втручання держави в соціальну сферу шляхом законодавчих реформ довго стояло ліберальне сприйняття закону. Лібералізм звільнив право від релігійної санкції і вказав на відсутність юридично оформлених етичних норм, як на неодмінну особливість законодавства. Ця перешкода була переборена лише наприкінці ХІХ ст., коли утверджується нове бачення сутності свободи і рівності, а також обов'язків держави по їх забезпеченню. Як наслідок, активізується не лише процес формування національного соціального законодавства, в першу чергу у Великій Британії та Німеччині, але й прийняття відповідних міжнародних угод¹.

Свідченням того, що процес становлення соціальної держави носить еволюційний характер, слід вважати розробку впродовж даного етапу теорії так званої культурної держави (*Kulturstaat*)², яка взагалі не згадується в сучасній літературі. З позиції сьогодення значення її існування полягає в тому, що вона виступила як проміжна ланка в процесі трансформації

¹ Так, у 1906 р. 13-ма країнами була підписана Бернська конвенція, яка заборонила нічну працю жінок і їх участь у виробленні білофосфорних сірників.

² Див.: Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. — М., 1911. — Т. 1. — С. 248.

ліберальної правової держави в соціальну правову. Це є ще одним доказом того, що теоретична конструкція соціальної держави складалася поступово, відповідно до вимог життя. Процес її розвитку супроводжувався теоретичними пошуками широкого спектру суспільних сил. В підсумку вона увібрала найцінніше з цих розробок, а тому розглядається як продукт зусиль громадянського суспільства по реформуванню ліберально-правової концепції державності, яка втратила свою функціональність у вирішенні питань соціально-економічної сфери. Соціальна держава почала реалізовуватися в міру того, як досягала певної «критичної маси», що була здатна перевлаштувати людське буття. З огляду на це, швидкий перехід від концепції «культурної» до соціальної держави є свідченням того, що суспільство усвідомило той факт, що в процесі здійснюваних реформ неприпустимо обмежуватися реалізацією положень теорії «культурної» держави, бо це буде кроком половинчастим, а отже недостатньо продуктивним.

Одним з перших термін «соціальна держава» вжив Ад. Пренс¹. Він означив і місце цієї моделі — між моделлю охоронної держави економістів і всесильною державою соціалістів, а також навів деякі її ознаки. Зокрема, він зазначив, що така держава не повинна надавати підтримку ні багатим проти бідних, ні бідним проти багатих, ні більшості проти меншості, але слугувати всім; вона не може бути лише символом, оскільки повинна репрезентувати інтереси організованої нації, виходячи із історичних традицій і природного розвитку народів, об'єднувати соціальні організми і бути асоціацією асоціацій; бути обов'язковим чинником, що сприятиме успішній розбудові такої держави, а також визначив розвинуте громадянське суспільство. Роботу Пренса пронизує думка про те, що, спираючись на нього, соціальна держава може і повинна забезпечити сталий характер соціального організму шляхом не тільки накопичення матеріального добробуту, а й зміцнення соціальних зв'язків, розвитку альтруїстичних почуттів, свідомості суспільних обов'язків. У цьому разі капітал має усвідомити, що власність повинна виконувати суспільну функцію, а робітник — ураховувати стан міжнародного ринку і закони функціону-

¹ Див.: *Прэнс Ад.* Организация свободы и общественный долг / Пер. с франц. — СПб., 1897. — С. 54.

вання ринкової економіки, аби його підприємство не загинуло в конкурентній боротьбі, а він сам не став безробітним. Отже, головне завдання соціальної держави вбачалося у сприяттні розитковій партнерських відносин між різними суспільними силами, в її діяльності як арбітра у відносинах між ними.

Істотний внесок у подальшу розробку цієї теорії зробили П. Новгородцев, Г. Шершеневич, а також російські ревізіоністи марксизму П. Струве, А. Изгоев, які опрацьовували поняття «соціально-правової» та «соціально-справедливої держави».

3. Наступний етап пов'язаний з розширенням соціальної діяльності держави і охоплює період з 1918 по 1960 рр. Головним чинником, який дозволив Й. Альберу об'єднати ці багаті на події і важливі для становлення соціальної держави роки в єдиний етап, було неухильне збільшення державою обсягів витрат на соціальні програми, що стало загальною тенденцією для країн Заходу. Разом з тим, ураховуючи факт заснування в цей період двох принципово різних традицій щодо конституційного закріплення соціальної держави, на нашу думку, доречно в межах третього етапу виділити два підетапи: а) Веймарський (1918–1933) і б) період утвердження соціальної держави як фундаментального принципу конституційного ладу (1947–1960).

Прообразом сучасної моделі соціальної держави традиційно прийнято вважати модель, що була розроблена Г. Хеллером. Він вважав, що держава неодмінно має існувати у формі правової держави, бо саме розвиток і зміцнення її інституцій дозволять здійснити значний крок у напрямку поширення демократії на соціальну сферу, що облагородить державу¹. Висновок про соціальний характер Веймарської імперії робився на підставі аналізу сукупності конституційних норм, які закріплювали соціальні права громадян та відповідні їм обов'язки держави. Отже, була зроблена спроба започаткувати принцип соціальної держави як збірне поняття. Ефективність означеного підходу з самого початку було піддано сумніву. Норми, що утворювали зміст даного поняття, були визнані програмними заявами, політичними керівними вказівками, а відтак, не одержали сили позову в суді. Це надало підстав судам не

¹ Див.: Диманис М. Д. Социально-демократическая концепция государства // Полит. исследования. – 1992. – № 4. – С. 185.

визнавати юридичної сили за цим принципом, оскільки його наявність лише припускається, а не впливає без сумніву з інших правових приписів.

Інша традиція була втілена у повоєнних конституціях Франції, Німеччини, а згодом — Іспанії. В них країна прямо визнається соціальною. Це дозволяє стверджувати, що конституційному ладу притаманний принцип соціальної держави, який поряд з принципами демократичної, правової держави має вищу імперативну силу і є загальнозначущим. Це надає підстав визнати, що в 50-ті роки ХХ ст. остаточно формується дескриптивна концепція «демократичної, соціальної, правової держави», яка визначає концептуальні напрямки реформування державності переважної більшості країн континентальної Європи.

4. На етапі прискорення темпів розвитку соціальної держави (1960–1975) відбувається розширення її можливостей, що було обумовлено економічним бумом у країнах Заходу. Характерною рисою цього етапу є, по-перше, правове обрамлення конституційного принципу соціальної держави, що знайшло свій прояв як у формуванні соціального права, так і в прийнятті значної кількості міжнародних правових документів (Європейська соціальна хартія, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, конвенції Міжнародної Організації Праці, регламенти і директиви Ради Європи тощо), що закріплювали соціальні права людини і відповідні їм обов'язки держави, регулювали відносини у соціальній сфері. По-друге, були визначені мінімальні соціальні стандарти, нижче яких країни, що визнають право людини на гідне життя, опускатися не можуть.

Функціонування соціальної держави протягом цього періоду засвідчило, що її утвердження не тільки засноване на волі політичного керівництва, а й пов'язане з фундаментальними структурними змінами в суспільстві, а тому соціальна держава стала розглядатися як центральний елемент суспільства країн Заходу. Дедалі більше стає очевидним, що між соціальною державою і ринковою економікою як ключовим інститутом громадянського суспільства немає суперечностей, які б не могли бути розв'язані — цей висновок підтверджується функціонуванням у Європі моделі соціальної ринкової економіки. Закономірними наслідками цих процесів стають і зміни в природі цих суспільств — хоча вони ще зберігають ознаки соціаль-

ної диференціації, проте остання втрачає здатність провокувати антагоністичну боротьбу.

5. З 1975 р. розпочинається етап уповільнення темпів розвитку соціальної державності. Він супроводжується загостренням суперечок навколо концепції соціальної держави, що було пов'язано зі зниженням темпів економічного росту, низкою довгострокових демографічних змін, зростанням безробіття, а також кризою соціалістичної системи. Проте, оскільки соціальна держава на цей час стала неодмінним елементом системи цінностей та переконань суспільства Заходу, вона не могла бути демонтована. Тому революційний пафос політичних і наукових дискусій щодо її долі істотно не позначився на реальній політиці, яка була спрямована на адаптацію і перебудову концепції відповідно до сучасних умов з урахуванням національних традицій, співвідношенням суспільних сил і соціального стану країн.

На момент свого створення періодизація Й. Альбера досить чітко відображала історію розвитку концепції соціальної держави. Однак її сприйняття постсоціалістичними країнами надає, на нашу думку, актуальності виділенню шостого етапу. Цей крок обумовлений тим фактом, що розбудова соціальної держави в цих країнах має свою специфіку, а саме: соціальна характеристика держави доповнюється демократичним і правовим аспектом, а не навпаки, як заведено. Це визначає нетрадиційний характер її розбудови і потребує додаткового уточнення з принципами демократичної, правової держави.

В цілому аналіз процесу виникнення і розвитку концепції соціальної держави дозволяє констатувати таке. По-перше, на рубежі XIX і XX століть становлення соціальної держави слід оцінювати як закономірне явище. Її формування супроводжувалося активною і плідною дискусією суспільних сил про сутність, причини виникнення і шляхи розв'язання соціального питання і роль держави в цьому процесі. Підсумки цих дебатів відбиваються у програмах політичних партій, соціальних доктринах церков, висновках науковців. Отже, виникнення концепції соціальної держави слід розглядати як підсумок цього процесу, як формування певного узагальненого знання з означеної проблематики.

По-друге, вдавшись до демократизації політичної сфери, громадянське суспільство і правова держава закономірно при-

ходять до аналогічних процесів в економічній і соціальній сферах, оскільки по-справжньому демократичне і правове суспільство не може бути антагоністичним. Як наслідок, концепція соціальної держави виникає як актуальна конкретизація теорії правової держави відповідно до потреб громадянського суспільства.

По-третє, соціальна держава виростає із соціальної функції, виконання якої певною мірою було властиве як правовій державі в її ліберальній інтерпретації, так і всім попереднім типам держав. Від них соціальна держава відрізняється, поперше, обсягами діяльності в соціальній сфері, а також методами і засобами, які нею використовуються для здійснення соціальної політики.

По-четверте, оскільки виникнення і подальший розвиток соціальної державності обумовлені відповідними потребами громадянського суспільства, які з часом змінюються, то в процесі її формування доцільно виділяти певні етапи, що є додатковим свідченням еволюційного характеру розвитку теоретичної конструкції соціальної держави. Достатньо обґрунтованим слід вважати підхід, згідно з яким в історії соціальної держави виділяють шість етапів.

Надійшла до редколегії 10.03.01

О. Петришин, професор НІОА України

Державна служба в Україні: особливості загальної теорії права

Тематика державної служби зазвичай активно розроблялася галузевими підрозділами правознавства і насамперед кримінально-правовою та адміністративно-правовою теорією. Науку кримінального права вона цікавила в аспекті встановлення підвищеної кримінальної відповідальності для посадових осіб. Адміністративно-правова теорія відповідно до свого предмета порушувала питання про більш широкий зміст статусу державного службовця і перш за все про повноваження, якими вони наділяються для виконання функцій державних органів, у яких займають посади.