

## **ПРАВОВА ДЕРЖАВА І СОЦІАЛЬНА ДЕРЖАВА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ**

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 3(26), с. 242–247

*У цивілізованому світі вже, вочевидь, ніхто не заперечуватиме, що концепція і реальне формування правової держави стали великими досягненнями людського розвитку, нерозривно пов'язаними з утвердженням “першого покоління” прав людини. Деяко складнішою видається ситуація із феноменом соціальної держави. Центральним у наукових дискусіях довкола співвідношення понять “правова держава” і “соціальна держава” є питання про те, чи виникнення соціальної держави означає водночас заперечення найважливіших принципів правової держави, чи, навпаки, поява у держави соціальних функцій є лише новим етапом розвитку правової держави за нових історичних умов.*

Німецький політолог М. Вебер зазначав, що принципи соціальної держави вступають у суперечність із принципами правової держави: мовляв, правова держава ґрунтується на автономії і відповідальності індивідів за свою долю, а соціальна держава позбавляє індивіда того й іншого, інтегрує його в систему задоволення колективних потреб. Якщо перша ґрунтується на свободі індивіда — економічній і духовній, то друга — на “зрівнялівці”. Виходячи з таких міркувань М. Вебер робить висновок, що соціальна і правова держава — це явища, які виключають одне одного.

Опоненти соціальної держави наголошують на тому, що діяльність останньої базується на певному парадоксі: завдання, які така держава покликана вирішити, завжди мають індивідуальний характер, тоді як інструменти, які вона використовує, завжди є суспільними. Іншими словами, соціальна держава має потребу у формуванні розгалуженого бюрократичного апарату, а він якраз і не здатний виявити індивідуальні запити, хоча саме для їх задоволення він був створений [10, 33]. Крім цього, порівняно з “класичною” ліберальною правовою державою, що виконувала лише функції “нічного сторожа” і сповідувала принцип “*laissez faire*” (невтручання) в економічній сфері, соціальна держава, як уже зазначалося, ставить перед собою значно складніші завдання. Ці завдання, зокрема щодо забезпечення соціаль-

но-економічних прав, об'єктивно вимагають розширення дискреційних повноважень органів державної влади й управління, що може призвести до етатизації та юридикації суспільного життя і, в свою чергу, загрожує звуженням особистої свободи громадян, перетворенням їх, за виразом Л. Ерхарда, на “соціальних підданих”.

Можливість такої небезпеки передбачав І. Я. Франко, який ще 1903 р. у статті “Що таке поступ?” писав: “Отся віра в необмежену силу держави в будучім устрою, то головна прикмета соціальної демократії. По її думці, кожний чоловік у будучім устрою від уродження до смерті буде державним упорядником та пенсіонером: держава дасть йому наперед відповідне підготування, потім буде йому визначувати роботу і плату, давати заохоту та відзнаку, а на старість або в разі слабості — ласкавий хліб.

Нема що й казати, є дещо привабливого в такому погляді, особливо для тих бідних людей нинішнього часу, що не знають сьгодні, де дітися, і що в рот вложити завтра; для тих мільйонів беззахисних дітей, що виростають або зовсім без опіки родичів, або терплять не раз муки і знущання від злих, темних, п'яних родичів та опікунів... Але є й у тім погляді деякі гачки, що будять поважні сумніви.

Поперед усього та все можна сила держави налягла би страшним тягарем на життя кожного поодинокого чоловіка. Власна воля і власна думка кожного чоловіка мусила би щезнути, за-

нидіти, бо а нуж держава признає її шкідливою, непотрібною... Люди виростили і жили би в такій залежності, під таким поглядом держави, про який тепер у найабсолютніших поліційних державах нема й мови. Народна держава стала би величезною народною тюрмою”.

Інакше кажучи, якщо правова державність гарантує свободу як найвищу цінність, то соціальна, навпаки, має тенденцію до її обмеження: адже громадяни, висуваючи до держави дедалі більше вимог, самі опиняються в залежності від неї.

На думку відомого російського вченого С. С. Алексєєва, посилення держави, її впливу на економіко-розподільчі відносини неминуче пов'язане з розширенням владно-імперативних засад, домінуванням публічно-владного, “чиновницького” управління споконвічно економічними справами. А отже, поряд із неминучими у цьому разі деформаціями в економічному житті — із збільшенням чисельності державного апарату, подальшим укоріненням бюрократизму в його функціонуванні, чиновницькою всемогутністю, із тенденцією втручання в усі сторони економічного та соціального життя і, як свідчить життєва практика, із неминучими у такому випадку зловживаннями владою, корупцією та хабарництвом. А звідси — втрата окремою особою її якостей “самостійної держави”, перетворення її на “безмовну вівцю”, покірний “гвинтик” гігантської системи, в центрі якої — всемогутня держава. Ідея соціальної держави, таким чином, суперечить вимогам вільної конкурентної ринкової економіки, демократичної державності і, що слід особливо підкреслити, основоположним принципам правової держави — верховенства (правління) права в демократичному суспільстві, ідеї прав людини — і тим паче її інтерпретації як мети суспільства [2, 684].

Викликаний почуттям страху заклик до державного забезпечення сприяє зростанню державної бюрократії та розвитку “тотальної” держави. Остання знову ж таки прагне до знищення свободи і приниження людей, перетворює особистість на одну із функцій у колективному потоці функцій і пришвидшує вже існуючі тенденції до злиття з масами, — попереджав німецький теоретик природного права Ф. Клюбєр. Цей руйнівний для культури процес ще більше загострюється, якщо тотальну політичну владу отримує сама “масова” людина [6, 56].

Та незважаючи на існуючі суперечності між соціальним та правовим принципами державного ладу, конституційно-правова теорія та практика багатьох сучасних країн світу пішли шляхом

поєднання цих принципів за допомогою формули “соціальної правової держави”, яка нерідко закріплюється на рівні Основного Закону (ФРН, Іспанія, Білорусь). Цим підкреслюється, на думку П. М. Рабіновича, функціональна єдність формальних і матеріальних елементів, що стосуються принципів організації розглядуваної держави. Саме акцент на соціальну правову державу свідчить про наповнення її матеріальним змістом за рахунок підвищення статусу соціальних і економічних прав (зокрема, прав на працю, повну зайнятість, житло, соціальне забезпечення і т. ін.) до рівня прав “класичних”, тобто політичних і громадянських. Концепція соціальної правової держави є оновленою і такою, що об'єднує два відносно суперечливих підходи, “вектори”: з одного боку, соціальну безпеку і матеріальну рівність (що властиве соціальній державі), а з другого — вільне розпорядження власною особистістю і благами, що нею створюються, а також обмеження державної влади (що притаманне правовій державі). Проте у цій двоїстості функцій держави одночасно поєднані і небезпека встановлення суворого контролю за індивідами через “підкування про підданих”, і сприяння зростанню реальної свободи, звільнення від злиднів, забезпечення рівності. Саме в цьому — стабілізації політичної, соціальної та економічної систем і їх еволюції — шанс на успіх.

Як відомо, у політичній і правовій науці поряд із формулою “соціальна держава” вживається також термін “*Welfare state*” — “держава загального благоденства” (добробуту), який не має юридичного закріплення, а відповідно, й офіційного тлумачення в жодному нормативно-правовому документі. Більшість державознавців ФРН, в Основному Законі якої вперше було зафіксовано формулу “соціальна правова держава” (*Sozialer Rechtsstaat*), протиставляють її “державі добробуту”. Критика ними останньої концепції зводиться в основному до трьох аспектів:

1. У конфлікті між рівністю і свободою ця концепція надає перевагу рівності, а тому в “державі добробуту” акцент робиться на соціальних гарантіях за рахунок особистої свободи. Теорія ж “соціальної правової держави” розглядає зазначені принципи як рівноправні. Деякі дослідники взагалі вважають “державу добробуту” тоталітарною державою, що порвала з принципами законності й демократії, а отже, з принципами правової держави (“*Rechtsstaat*”).

2. Стверджується, що “держава добробуту”, розвиваючи систему соціальних послуг, спричи-

няє надмірне оподаткування населення і, отже, занадто великий перерозподіл доходів і власності. У свою чергу, це сприяє поширенню споживачього ставлення до держави і зменшенню особистої ініціативи та відповідальності.

3. Вважається, що втручання “держави добробуту” в економічне життя є надмірним, тоді як соціальна правова держава повинна передусім створювати поле діяльності для вільної ініціативи особистості й лише в другу чергу піклуватися про добробут громадян [11, 170, 171].

За такого підходу є “очевидним, що в державі, яка віддана ідеї демократії, концепція соціальної правової держави, закріплена в Основному Законі, не відповідає стрижню концепції держави загального добробуту, яка не має правового “якоря”, а лише частково збігається із розумінням соціальної держави в Основному Законі, оскільки демократична соціальна правова держава, крім усього іншого, зобов’язана реалізовувати природне право людини на свободу і рівність, з якого вже потім виростає первинне право людини “праця породжує право власності трудящого на продукт його праці”.

На наш погляд, у такому протиставленні німецькими науковцями концепцій “соціальної правової держави” і “держави загального добробуту” вбачається спроба “відвести” від першої основний удар, доводячи, що найбільш дошкульні аргументи противників соціально орієнтованої держави стосуються саме гіпертрофовано-патерналістської моделі “держави добробуту”. Соціально-правовій же державі, завдяки своїй двоїстій конструкції, вдається оптимізувати свою діяльність, не допускаючи значних відхилень у своєму поступальному розвитку.

Як слушно вважає О. В. Скрипнюк, шляхом розв’язання об’єктивно існуючих суперечностей між соціальними і правовими засадами є не заперечення цінності тієї чи іншої концепції (чи то на користь правової держави, чи то соціальної), а їх взаємодоповнення, їх синтетичний політико-правовий та теоретико-методологічний розгляд. Іншими словами — конструювання соціально-правової держави.

Звичайно, соціальна правова держава можлива лише в постіндустріальному суспільстві, в якому, по-перше, зростає ефективність виробництва, а національний дохід стає достатнім для задоволення зростаючих потреб практично всіх членів суспільства (виникає суспільство споживачів); по-друге, більша, ніж в індустріальному суспільстві, частина членів суспільства реально виклю-

чається з процесу виробництва і потенційно — зі сфери економічної активності взагалі (поступово значна частина низько кваліфікованої робочої сили перетікає до сфери послуг).

Охарактеризоване суспільство об’єктивно є здатним забезпечити загальний високий рівень споживання при збереженні високих прибутків власників засобів виробництва. У такому суспільстві соціальне регулювання переважно за принципом юридичної (формальної) рівності, без перерозподілу національного доходу на користь соціально слабких, стає не тільки недоцільним у сенсі економічного розвитку, а й небезпечним у суспільно-політичному плані. На погляд В. Четверніна, ліберальна (правова) держава в цьому суспільстві об’єктивно вже не потрібна ні соціально сильним, ні соціально слабким. Як наслідок формується соціальна правова держава, яка, на шкоду такій правовій рівності, але при її збереженні в принципі, визнає та гарантує своєю реальною політикою певні привілеї для соціально слабких, або права людини “другого покоління”. Права “першого покоління” об’єктивно формуються і проголошуються в індустріальному суспільстві, а вже потім виникає ліберальна (правова) держава, яка дотримується і захищає ці права і свободи. Навпаки, у процесі формування постіндустріального суспільства спочатку держава вирішує завдання щодо перерозподілу національного доходу, а вже потім констатується той факт, що в результаті соціальної діяльності цієї держави створено систему законодавчого захисту інтересів соціально слабких членів суспільства, тобто забезпечуються права “другого покоління”.

Водночас за наявності певних функціональних відмінностей між правовою і соціальною державою між ними існує і певна єдність: як правова, так і соціальна держава покликані слугувати благу індивідів. Правова держава охороняє останніх від свавілля влади, соціальна ж держава має своїм завданням забезпечити гідні умови існування для кожної людини. Якщо правова держава покликана формально-юридично забезпечити свободу і рівність людей, то держава соціальна наповнює ці поняття реальним змістом. Згідно з поширеними на сьогодні уявленнями функція головних правових гарантій — не лише в установленні меж влади, а й у виконанні державою позитивних обов’язків. Саме це і є завданням інституту основних соціальних прав особи. Зasadничою щодо них є позиція, за якою свобода та рівність мають також матеріальні компоненти: люди можуть лише тоді вільно розвиватися, коли вони розпоряджа-

ються матеріальними умовами для такого розвитку й, зокрема, мають доступ до освітніх закладів. Головна вимога рівності передбачає не просто формально правове зрівняння статусів, а й встановлення соціальної справедливості, “матеріальне” вирівнювання, вона ставить перед державою завдання слугувати опорою слабким та обмеженням для сильних. Держава стає, таким чином, за словами німецького дослідника Р. Циппеліуса, повіреним у розподілі справедливості.

Проте цій вимозі дбати про матеріальні умови розвитку особистості та про соціальну справедливість не можна надати форми усталеного переліку “головних соціальних прав”. Юридичні норми можуть встановлювати більш чи менш точні соціальні цілі, надавати мінімальні гарантії та обмежувати до певних меж надмірне розширення населення. Але реалізація задекларованої соціальної політики завжди залишається детермінованою рівнем соціального розвитку суспільства: різновид та масштаб соціальних послуг, що їм здатна надати держава, залежить від стану суспільного та економічного розвитку, від зміни потреб та від тих мінливих засобів, які є в розпорядженні держави.

Іншими словами, “механізми реалізації завдань соціальної держави не мають у своїй більшості вичерпного нормативного юридичного виразу і тому не лежать у площині виключно юридичних механізмів реалізації. Вони залежать від багатьох суспільних механізмів (політичних і організаційних, матеріальних і економічних), політичної сфери і сфери особистої свободи, які характеризують сутність держави та суспільства, їх реальний устрій, механізми дії соціальної держави” [12, 112].

Як уже відзначалося, ефективність виконання соціальною державою притаманних їй завдань і, зокрема, ступінь здійсненності соціально-економічних прав безпосередньо залежить від наявності у такої держави необхідних матеріальних ресурсів. Проте, з іншого боку, видається слушно висловлена в російській юридичній літературі [2, 145] думка про те, що справжньою межею реалізації прав “другого покоління” має бути не рівень розвитку економіки країни, а природні і невідчужувані права та свободи. Соціально-економічні права мають забезпечуватися тією мірою, яка вимагається для підтримання соціального миру і не призводить до надмірного обмеження “класичних” особистих і політичних свобод. Зрозуміло, й це являє собою певне обмеження сфери особистої свободи, але воно не виходить за межі необ-

хідного для захисту тієї ж свободи: адже згідно із загальною концепцією правової держави будь-які державні повноваження виправдані, якщо тільки вони використовуються для створення умов, що дають можливість усім індивідам найкращим чином, у найповнішому обсязі здійснювати їхні права і свободи. У такий спосіб ми логічним шляхом знову приходимо до конструкції соціальної правової держави, яка, на наш погляд, якраз і створює найкращі на сьогодні умови для всебічного розвитку особи і реалізації нею всього комплексу належних їй прав і свобод.

Слід зазначити, що більшість вітчизняних та російських авторів однастайні у тому, що принцип соціальності у повному обсязі і неспотвореній формі може бути реалізовано тільки у правовій державі, тобто такій, яка не на словах, а в дійсності здатна забезпечити формальну рівність громадян і розумну взаємодію різних соціальних груп в умовах недоторканності власності, звільнити громадян від надмірної перерозподільчої активності влади. Іншими словами, соціальною може стати тільки держава, яка вже є правовою; соціальна держава розглядається як наступний, вищий щабель у процесі еволюції держави правової.

Адже, виходячи з тези, що така держава є вищою сходинкою в еволюції держави правової, можна було б припустити, що в Україні спершу слід побудувати правову державу, і лише виконавши це завдання, приступати до розбудови держави соціальної. Чи є правомірною така позиція? Слід визнати, що аргументом на її користь є історичний досвід державотворення в розвинених західних країнах, яких сьогодні без жодних застережень можна означити як держави соціально-правові. Дійсно, у цих країнах сформована впродовж століть правова держава з плином часу поступово набувала ознак соціальної держави. Проте про придатність такого сценарію говорити в сучасних умовах щодо України не є можливим. На нашу думку, процеси розбудови на теренах України соціальної і правової держави мають відбуватися одночасно (паралельно) і взаємоузгоджено. Правова та соціальна держави — не антитези. Поєднання цих до певної міри суперечливих елементів складає суть діалектики розвитку такої держави, яка визнає пріоритет прав людини і, відповідно до цього, допускає різноманітні форми й методи її діяльності. Як зазначається в літературі, становлення соціальної держави — тривалий, надзвичайно складний і суперечливий процес. Утримувати його в певних рамках, не обмежуючи

свободи одних людей і не знімаючи відповідальності за свою долю з інших, допомагають принципи правової держави, втілювані в повсякденне життя. Саме на їх основі можлива подальша гуманізація і держави, й суспільства.

Юридичний аспект соціальної держави полягає в чіткому визначенні правових процедур, форм і меж її діяльності. Зокрема, глибинним базисом для всієї системи соціального забезпечення слугує ідея правової держави. Згадана система дає можливість гарантувати громадянам суб'єктивне право на отримання заздальгідь визначеної, нормативно встановленої допомоги за певних типових ситуацій, коли люди потребують підтримки. У принципі, будь-яка соціальна допомога надається відповідно до чинних законів і в передбачених ними розмірах, а не за індивідуальними потребами кожної конкретної особи; в усякому разі це стосується тих виплат, що покликані замінити надходження у вигляді доходів (наприклад, пенсії). Таким чином, соціальні гарантії — це за своєю природою та формою водночас гарантії юридичні, що відбиває зв'язок між правовою і соціальною державою [9, 70].

Варто погодитися з висловленою в літературі думкою про те, що соціальна і правова держава будуть спільними, допоки державна влада буде обмежуватися і врівноважуватися, контролюватися і поширювати свій вплив лише при дотриманні основних прав людини. І навпаки, соціальна держава буде вступати у суперечність із вимогами правової завжди, коли “добробут людини”, “соціальність”, “соціальна справедливість” вважатимуться більшими цінностями, які й тепер можуть бути проголошені як “основні права” за рахунок історично встановлених принципів правової держави [5, 87].

Конкретніше юридичні обмеження державної влади у соціальній правовій державі мають проявлятися в чіткій фіксації у Конституції та інших законах, а також і в реальному здійсненні таких принципових положень, як недопущення: задоволення соціально-економічних прав на шкоду політичній, економічній та духовній свободі; реалізації будь-яких “позитивних” прав на шкоду

правам “негативним”; державного регулювання економіки на шкоду регулюванню ринковому; встановлення дискримінаційних обмежень, які гальмують розвиток приватного сектора економіки, разом із заборонаю розширення державного сектора за рахунок приватного (а також використання приватної власності на шкоду загальному благу).



## Література

1. Абдулаев М. И. Права человека (Историко-сравнительный анализ). — СПб.: Изд-во С.-Петербургского ун-та, 1998. — 284 с.
2. Алексеев С. С. Право: азбука — теория — философия: опыт комплексного исследования. — М.: Статут, 1999. — 712 с.
3. Бабкін В. Д. Конституційні засади соціальної держави України // Правова держава: Щорічник наук. пр. Вип. 11. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. — С. 126–134.
4. Бабкін В. Д. Соціальна держава та захист прав людини // Правова держава: Щорічник наук. пр. Вип. 9. — К.: Ін Юре, 1998. — С. 3–11.
5. Баялджиев Д. Идея правового государства и функционирование записки. Сер. “Право”. — Острог: Нац. ун-т “Острозька академія”, 2001. — Вип. 2. Ч. 1. — С. 19–25.
6. Теория государства и права: Курс лекцій / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — Саратов, 1995. — 560 с.
7. Тихомиров Ю. А. Публичное право: Учебник. — М.: БЕК, 1995. — 496 с.
8. Харитонов Є. О., Харитонova О. І. Категорія “соціального права” у загальній системі права // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. пр. Вип. 9. — Одеса: Астропрінт, 2000. — С. 26–31.
9. Циппеліус Р. Філософія права: Пер. з нім. — К.: Тандем, 2000. — 300 с.
10. Шемшученко Ю. С. Наукові засади формування правової держави в Україні // Правова держава Україна: проблеми, перспективи розвитку.
11. Яковюк І. В. Розвиток концепції соціально-економічних прав як передумова формування соціальної держави // Проблеми законності. Вип. 35: Респ. міжвідом. наук. зб. — Харків: Нац. юрид. акад. України, 1998. — С. 22–27.
12. Яковюк І. В. Соціальна держава: питання теорії і шляхи її становлення: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. — Харків, 2000. — 19 с.

*Підсумовуючи короткий аналіз співвідношення понять “громадянське суспільство” і “соціальна держава”, можна погодитися з висловленою в літературі думкою, що соціальна держава, по суті, політична іпостась громадянського суспільства: їх взаємодія принципово складається за правилами співвідношення форми і змісту.*

*Подытоживая короткий анализ соотношения понятий “гражданское общество” и “социальное государство”, можно согласиться с высказанным в литературе мне-*



*нием о том, что социальное государство, в сущности, политическая ипостась гражданского общества: их взаимодействие принципиально складывается по правилам соотношения формы и содержания.*

*Summarizing short analysis of correlation of concepts “civil society” and “social state”, it is possible to accede to the opinion shown in literature that the social state, in essence, political posing of civil society: their co-operation is on principle folded after the rules of correlation of manner and matter.*

**Надійшла 13 вересня 2010 р.**