

activities of authorized subjects to law (mainly public authority bodies, its officials) having volitional disposition, flow of which passes through procedural order, directed at discovery of needs and interests of a society, regularities of its development and interpretation of them by language of legal principles and norms, and it gets its completion in outer objectivation of the results of intellectual activities of the subjects to lawmaking.

Keywords: *lawmaking, rule-making, legal rule-making, lawmaking.*

Надійшла до редакції 26.06.2017

Бадида А.Ю.

викладач

(ДВНЗ "Ужгородський національний університет")

УДК 342.7

МОДЕРНА СОЦІАЛЬНА ДЕРЖАВА: ПОНЯТТЯ, ОБСЯГ, ЦІЛІ

Здійснено аналіз сутності соціальної держави, її обсягу та цілей. Особливу увагу приділено розумінню змісту соціальної держави та її співвідношенню з механізмами верховенства права. Зроблено висновок, що зміст модерної соціальної держави втілюється в конституційному принципі, який наповнюється законодавцем і судовою владою, відображаючи специфіку конкретного суспільства і держави.

Ключові слова: *соціальна держава, верховенство права, соціальні права.*

Постановка проблеми. Актуальність дослідження природи сучасної соціальної держави впливає з декількох доводів. По-перше, застосування теоретичних методів дослідження дозволяє "охопити" найбільш рельєфні тенденції розвитку цього феномена. По-друге, на початку ХХІ століття і особливо в 2010-х роках проявляються ознаки кризи соціальної держави, які слугували підставою її істотної реформи в напрямі раціоналізації. Значною мірою в останні роки соціальна держава отримала нове емпіричне наповнення при збереженні її фундаментальних цінностей. По-третє, важливо зазначити, що потребують подальшого дослідження питання співвідношення механізмів соціальної держави і механізмів верховенства права, які консолідовано втілені в "соціальній правовій державі".

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Окремі аспекти розуміння соціальної держави досліджувалися вітчизняною правовою та іншими науками. Так, зокрема, ідеї справедливості аналізувалися у праці В.С. Богданова [1], становлення соціальної держави в Україні – у статті Д.М. Сковронського [2], питання кризи соціальної держави – у статті О. Харченка [3]. Серед інших праць авторів слід назвати дослідження В.А. Намчука [4], Ю.О. Верещинського [5], О.В. Овсієнко [6], В.М. Геєця [7]. Але актуальність дослідження природи модерної соціальної держави зберіга-

ється в різних площинах.

Метою цієї статті є дослідження смислу (призначення) соціальної держави на сучасному етапі, її змісту і цілей.

Виклад основного матеріалу. *Смисл соціальної держави.* Сучасна держава, заснована на верховенстві права, має низку фундаментальних принципів, серед яких соціальна держава (держава благополуччя, держава загальногo добробуту). Тобто на сьогодні "соціальну державу" необхідно сприймати як один із конституюючих принципів сучасної держави, одну з базових цінностей її конституційного правопорядку. В цьому плані вона має об'єктивний і станом на початок ХХІ століття – доволі розроблений характер. Змістовне наповнення "соціальної держави" на сьогодні може бути відстежено на підставі аналізу як реальної правової практики втілення в державах (конституційної, законодавчої, адміністративної і судової практики), так і доктринального сприйняття цього принципу.

Екс-голова Федерального Конституційного Суду Німеччини К. Хессе обґрунтовує сутність соціальної держави у такий оригінальний спосіб: "Для безробітного постановка питання про професійну свободу є позбавленою смислу. Свобода отримання освіти і вільний вибір навчального закладу є значимими лише для тих, хто володіє достатніми коштами для того, щоби отримати бажану освіту, і хто має можливість вступу в ці навчальні заклади. Гарантії права власності мають реальне значення лише для власників, недоторканість житла – лише для тих, хто ним володіє. Якщо ці та інші свободи є чимось більшим, ніж свобода, позбавлена змісту, то вони передбачають дещо більше, ніж просто заборона посягань з боку держави, а саме – комплекс планових, стимулюючих і стабілізуючих заходів, економічну, соціальну політику, політику в галузі культури, освіти, охорони здоров'я і сім'ї, що характеризує діяльність сучасної соціальної держави, як, наприклад, «Зелений план» чи державні субсидії в галузі професійної освіти і його удосконалення" [8, с. 111].

Зміст принципу "соціальної держави". Для з'ясування цього питання слід виокремити такі аспекти.

1. Для сучасної держави соціальна держава є фундаментальним принципом конституційного правопорядку, який взаємодіє з іншими базовими принципами конституційного ладу – наприклад, принципом демократії та принципом верховенства права (правової держави). Баланс між цими принципами є умовою стабільності усього правопорядку та захисту прав людини.

2. Принцип соціальної держави може здійснюватися через конституціоналізацію соціальних прав, поряд з громадянськими і політичними, однак, може загально обмежитися останніми (США, Німеччина). Специфіка соціальних прав полягає в тому, що "вони реалізуються не завдяки тому, що формуються, поважаються і захищаються, а тому, що вимагають державного втручання з метою здійснення закладеної в них соціальної програми, котра вимагає постійної діяльності не лише законодавця, але й органів управління" [8, с.108–109]. Виходячи з цієї специфіки, замість конституційного закріплення, держава вдається до унормування діяльності, яка спрямована на реалі-

зацію соціальних програм.

3. Втілення принципу соціальної держави вимагає не лише відповідного законодавства, а й відповідних інституцій (мережі соціальних установ), які здійснюють відповідні функції. Однак, як і інші фундаментальні принципи, цей принцип може бути безпосередньо застосований судами, які окреслюють його змістовне наповнення до конкретного випадку в життєвій ситуації чи співставляють його із законами чи іншими актами публічної влади.

Прикладом такого підходу є практика Федерального конституційного суду Німеччини. Розуміння соціальної держави, її місця в системі базових цінностей сучасної держави, заснованої на верховенстві права, проявилось в його рішенні від 9 лютого 2010 р. [9]. Судом було зазначено, що "фундаментальне право на гарантування прожиткового мінімуму, який відповідає людській гідності, зі статті 1.1 Основного закону в поєднанні з принципом соціальної держави, що міститься у статті 20.1 Основного закону, гарантує кожній людині, яка потребує допомоги, матеріальні передумови, які необхідні для її фізичного існування і мінімальної участі в соціальному, культурному та політичному житті". Далі Суд зазначив, що для того, щоб визнати ступінь претензії людини з приводу цього права, законодавчий орган повинен реально і всебічно оцінити усі витрати, які необхідні для існування людини за прозорою, доцільною процедурою на основі достовірних цифр і можливих способів розрахунку. Крім того, для законодавчого органу існує обов'язок розкривати методи розрахунків, які використовуються для визначення прожиткового мінімуму, у законодавчому порядку та неспроможність зробити це адекватно ставить під сумнів встановлення прожиткового мінімуму з мотивів конституційності. При цьому законодавча влада може охоплювати типові потреби для забезпечення прожиткового мінімуму, який відповідає людській гідності, за допомогою фіксованої щомісячної суми, яка, однак, повинна надати додаткову перевагу для задоволення спеціальної потреби, крім цього, яка є незменшуваною, повторюваною, а не одноразовою.

4. Рішення про перерозподіл суспільного продукту для фінансування соціальних програм здійснюється на основі рішень легітимної публічної влади, сформованої суспільством в умовах дієвої демократії. В цьому – прямий зв'язок принципів "соціальної держави" і "дієвої політичної демократії". Обраний народом парламент визначає засади, порядок, а інколи й конкретні параметри соціальної політики. Політичні ротації за наслідками вільних виборів дозволяють постійно "відчувати" основні соціальні проблеми в суспільстві. Політичні сили змагаються за голоси виборців, пропонуючи "шляхи вирішення" таких проблем.

5. Формула принципу соціальної держави намагається поєднати особисту відповідальність людини за власну долю з солідарною відповідальністю суспільства і держави за долю кожної людини, в тому числі й тих, які потрапили в скрутне становище в силу обставин, які від них не залежать. Свобода особи (як інший фундаментальний принцип правової системи) не обмежується, навпаки, вона вимагає активної діяльності (позитивних зобов'язань) від

держави. Збереження стимулів до активності – одна з головних проблем соціальної держави. У відомій енциклопедії Папи Римського Пія XI "Quadragesimo anno" (1931 р.) дістав класичного визначення принцип субсидіарності соціальної держави до принципу особистої відповідальності: "Суспільство не має права позбавити людину й перейняти на себе те, що вона здатна зробити за власною ініціативою, своїми зусиллями; несправедливо також переводити на більші й вищі спільності те, що можуть виконувати, здійснювати малі й супідрядні громадські об'єднання; це завдає шкоди і збитків суспільному порядку. Будь-яка суспільна діяльність є не тільки в очах людей, але й за своєю сутністю субсидіарною: вона має підтримувати членів соціуму й не може руйнувати або поглинати їх особистість" [10].

Цілі соціальної держави. Для соціальної держави, заснованої на верховенстві права, характерними є такі цілі:

1. Усунення злиднів і крайніх проявів убогості (бідності). Майнова диференціація має місце у будь-якому сучасному суспільстві, однак, річ іде про крайні прояви бідності, які можуть поставити під сумнів збереження людської гідності. Саме гідність людини пов'язує соціальний блок її прав з класичними правами (політичними і громадянськими). Сьогодні бідність вимірюють різними методами. Всесвітній банк за межу абсолютної бідності вважав існування особи на менше ніж 1,25 доларів США в день. Від жовтня 2015 р. новий глобальний показник бідності був підвищений до 1,90 долара США. Крім того, існує методика визначення відносної бідності, котра встановлюється як співвідношення особистих доходів до середнього рівня в державі [11].

2. Забезпечення вищого ступеня соціальної рівності в суспільстві шляхом зниження крайніх форм майнової і соціальної нерівності та розшарування на цій основі суспільства. Йдеться про політику, яка би сприяла зменшенню відмінностей у рівні життя (у доходах) між різними прошарками населення, привнесення до суспільства ідеї солідарності. Ефективність досягнення такої цілі проявляється в міцності так званого «середнього класу». Середній клас охоплює в розвинутих демократичних країнах більшість населення. Єдині критерії для визначення середнього класу відсутні і, як правило, серед них називають рівень освіченості і доходів, стандарти споживання, володіння матеріальною чи інтелектуальною власністю, а також спроможність до висококваліфікованої праці.

3. Гарантування соціальної безпеки для кожної людини, тобто надання необхідної допомоги людині під час настання скрутної життєвої ситуації (життєвої кризи) – захворювання, іншої втрати працездатності, безробіття або об'єктивних умов втрати особою працездатності в силу малоліття чи похилого віку. Такі гарантії забезпечуються зазвичай за допомогою внесків особи у системи медичного і соціального страхування. У рішенні Конституційного Суду Латвійської Республіки від 13 лютого 2013 р. пропонується цілісна методика оцінки соціальних прав (і зокрема права на доплату до пенсії) з огляду на принцип верховенства права [12]. Суд нагадав, що при оцінці того, чи виконала держава свої позитивні зобов'язання, які випливають із осно-

вних соціальних прав осіб, необхідно перевірити таке: 1) чи вжив законодавець заходи щодо забезпечення особам можливості реалізувати їх соціальні права; 2) чи належним способом виконані ці зобов'язання, тобто чи забезпечена особам можливість реалізувати їхні соціальні права принаймні в мінімальному розмірі; 3) чи дотримані загальні правові принципи, які випливають із Конституції (п.11 Рішення). Завдяки наявності в розпорядженні національних органів влади знань про суспільство своєї держави і її потреби, законодавець на підставі соціальних або економічних міркувань може найкращим чином визначити інтереси суспільства, і Європейський Суд з прав людини зазвичай враховує політику, обрану законодавцем у сфері соціальних прав. *Ядро позитивних зобов'язань держави у сфері соціальних прав включає лише таку соціальну допомогу, яка гарантується навіть і в тому випадку, якщо особа не здійснювала внесків.*

Наприклад, у рішенні у справі "Карсон та інші проти Сполученого Королівства" (2010 р.) зазначено, що система соціального забезпечення є значною мірою національною за характером і має метою забезпечити певні мінімальні стандарти для проживаючих там осіб. Це робить складним достовірне порівняння зі становищем пенсіонерів, які проживають у інших країнах, з урахуванням багатьох економічних і соціальних показників, таких як рівень інфляції, порівняльна вартість життя, процентні ставки, рівень економічного зростання, валютні курси, системи соціального забезпечення і обкладення податками, які можуть впливати на розмір пенсії у різних країнах [13].

4. Зростання якості життя суспільства загалом. Інтегрально якість життя може бути обрахована за так званим "індексом розвитку людського потенціалу" (ІРЛП) (індекс розроблений вченим із Пакистану Махбубом уль-Хаком у 1990 р.), який від 1993 р. використовується ООН у щорічному звіті з питання розвитку людського потенціалу. При цьому враховуються, зокрема, такі показники: 1) очікувана середня тривалість життя при народженні (довголіття); 2) рівень грамотності дорослого населення країни (2/3) і сукупна частка осіб, які навчаються (1/3); 3) обсяг ВВП на душу населення, обрахований за методом паритету покупної спроможності у доларах США. На основі звіту ООН за 2016 р. (перша "десятка" – відповідно Норвегія, Австралія, Швейцарія, Німеччина, Данія, Сінгапур, Нідерланди, Ірландія, Ісландія, а також Канада і США – спільне десяте місце) показує – серед перших десяти держав з найвищим показником ІРЛП усі належать до держав, заснованих на верховенстві права, що підтверджує органічний взаємозв'язок верховенства права і соціальної держави (Україна займає 84 сходинку, увійшовши до групи країн з "високим людським розвитком") [14]. По-друге, наведені лідери мають одночасно найвищі показники ВВП на душу населення. Це означає, що саме ефективність ринкової економіки може стати основою соціального характеру держави.

Викладене дозволяє прийти до таких **висновків**. По-перше, за своєю суттю соціальна держава відрізняється від соціалістичної та націонал-соціалістичної держав у різних аспектах, передовсім у тому, що не позбавляє громадян прав політичних і особистих "взаємін" гарантій дотримання соціа-

льних прав. По-друге, соціальна держава є державою "дієвої політичної демократії", в якій функціонують основні демократичні механізми – вільні вибори, парламент, транспарентність публічної влади тощо. Такі механізми дозволяють забезпечувати високу легітимність рішень, які ухвалюються в соціальній сфері. По-третє, виступаючи як конституційний принцип, зміст модерної соціальної держави наповнюється законодавцем і судовою владою, відображаючи специфіку конкретного суспільства і держави.

Бібліографічні посилання

1. Богданов В. С. Ідея справедливості в соціальній політиці сучасної демократичної держави: політико-правовий вимір / В. С. Богданов // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – Вип. 58. – С. 30–37 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2011_58_5.
2. Сковронський Д. М. Становлення соціальної держави в Україні в контексті соціальних принципів Європейського Союзу / Д. М. Сковронський // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – Вип. 60. – С. 373–380 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2011_60_53.
3. Харченко О. Запровадження заходів "жорсткої економії" як прояв кризи соціальної держави / О. Харченко // Гілея : науковий вісник. – 2013. – № 73. – С. 344–346 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/gileya_2013_73_157.
4. Намчук В. А. Розвиток соціальної держави в країнах ЄС / В. А. Намчук // Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – № 2. – С. 423–430 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2011_2_60.
5. Верещинський Ю. О. Імплементация європейських міжнародно-правових норм про соціальні права у конституціях європейських держав / Ю. О. Верещинський // Актуальні проблеми держави і права. – 2005. – Вип. 24. – С. 178–182 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2005_24_26.
6. Овсієнко О. В. Обмеження економічної свободи як передумова розбудови соціальної держави в Україні: аргументи "за" і "проти" / О. В. Овсієнко // Вісник Національного університету "Юридична академія України імені Ярослава Мудрого". Серія : Економічна теорія та право. – 2013. – № 2. – С. 287–289 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnyua_etp_2013_2_37.
7. Геєць В. М. Яке майбутнє у соціальної держави? / В. М. Геєць // Економіка України. – 2013. – № 7. – С. 4–20 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/EkUk_2013_7_2.
8. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. – М., 1981. – 368 с.
9. BVerfG, Judgment of the First Senate of 09 February 2010 – 1 BvL 1/09 – paras. (1-220). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2010/02/ls20100209_1bvl000109en.html.
10. Quadragesimo Anno [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w2.vatican.va/content/pius-xi/en/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html.
11. Обновленные сведения о глобальном уровне бедности. 30 сентября 2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vsemirnyjbank.org/ru/topic/poverty/brief/global-poverty-line-faq>.
12. Решение Конституционного суда Латвийской Республики по делу № 2012-12-01. Рига, 13 февраля 2013 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.satv.tiesa.gov.lv/wp-content/uploads/2012/05/2012-12-01_Spriedums_RU.pdf.
13. Постановление Европейского Суда по правам человека от 16 марта 2010 г. Дело "Карсон и другие против Соединенного Королевства" [Carson and Others v. United Kingdom] (жалоба N 42184/05) (Большая Палата) (извлечение) [Електронний ресурс]. –

Режим доступу: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12081317/>.

14. Human Development Report 2016. Human Development for Everyone. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf.

Badyda A. Modern social state: concept, scope, goals. The article is devoted to the analysis of the essence of the social state, its scope and goals. Particular attention is paid to understanding the content of the social state and its correlation with the mechanisms of rule of law. It is concluded that the content of the modern social state is embodied in the constitutional principle, which is filled by the legislator and the judiciary, reflecting the specifics of a specific society and state.

Keywords: *social state, rule of law, social rights.*

Надійшла до редакції 29.06.2017

Бакуліна С.В.

аспірант

*(Міжрегіональна академія
управління персоналом, м. Київ)*

УДК 342.922

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО ЗЕМЕЛЬНОГО СПОРУ

Досліджено правову природу публічно-правових спорів, на основі чого виділено ознаки публічно-правового земельного спору, які зумовлюють необхідність його вирішення в адміністративно-процесуальному (судовому) порядку, та запропоновано авторське визначення поняття публічно-правового земельного спору.

Ключові слова: *публічно-правовий спір, публічно-правовий земельний спір, його ознаки, адміністративний судовий процес щодо розгляду публічно-правових земельних спорів.*

Постановка проблеми. Однією із категорій справ, що розглядаються в межах адміністративного судочинства у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року (далі – КАСУ) [1], є справи, які виникають на підставі так званих публічно-правових земельних спорів. Складність для науки та правозастосовної судової практики полягає в тому, що поняття «публічно-правових земельних спорів» у правовій доктрині відсутнє, а чітких ознак віднесення публічно-правових спорів до даної категорій, як і категорій таких спорів, не виокремлено. Навіть в офіційній судовій статистиці відсутній класифікатор показників розгляду справ, пов'язаних з розглядом публічно-правових земельних спорів, однак виділено підкатегорію «розпорядження землями держави (територіальних громад), передача таких земельних ділянок у власність і користування громадянам та юридичним особам» (підпункт 6.2.1 Класифікатора) [2]. В той же час аналіз судової практики вказує на те, що тільки в 2016 році до адміністративних судів було подано