

## РОЗДІЛ IV. ПРОБЛЕМИ ЦИВІЛЬНОГО, ТРУДОВОГО, ЕКОЛОГІЧНОГО ТА ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВА

УДК 342.7

І. С. Загоруй

### КОНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ СОЦІАЛЬНО- ЕКОНОМІЧНИХ ПРАВ: УКРАЇНСЬКИЙ РАКУРС ПОСТАНОВКИ ПРОБЛЕМИ

Конкретизація проблеми забезпечення соціально-економічних прав громадян України в теоретико-правовому аспекті набула вигляду необхідності їх конституціоналізації. Надзвичайна трудність процесів державотворення на сучасному етапі потребує не тільки постановки цієї проблеми, але й якомога швидкого її вирішення. У статті розглянуто: а) поняття та б) процес конституціоналізації в сучасних їх інтерпретаціях як вітчизняними вченими, так і зарубіжними. Теоретичні положення ілюстровано історичними прикладами, зокрема з історії України. Показано, що процес конституціоналізації соціально-економічних й інших прав людини і громадянина розпочатий Конституцією України 1996 року; подано його основні характеристики: порівняння з іншими правами, поява нових прав, яких раніше ніколи не було, орієнтування на міжнародні правові акти. У висновках йдеться про відповідність поняття конституціоналізації в зазначеній сфері вітчизняної практики та процесу конституціоналізації міжнародним вимогам.

**Ключові слова:** конституція, конституціоналізація, права людини, соціально-економічні права, позитивні права.

**Постановка проблеми.** Нормативно-правове оформлення соціально-економічних прав в Україні здійснюється на двох рівнях – конституційному та законодавчому. Визнаючи основоположні права, наприклад, право власності або право на підприємницьку діяльність та інші права, Конституція відсилає до закону. Такий порядок обмеженого чи вичерпного закріплення основоположних прав передбачається багатьма сучасними конституціями, зокрема й Основним Законом України, який виходить з того, що держава визнає ці права, законодавчо встановлює межі їх здійснення та можливі обмеження. Для української конституційно-правової доктрини поняття «конституціоналізація» є відносно новим, крім того прослідковується неоднозначне його вживання. Воно здебільшого розглядається як процес уміщення конституційних норм в акти, які знаходяться нижче в правовій ієрархії, і в спосіб конституціоналізації на найвищому рівні врегульовуються найбільш значущі суспільні відносини [1, с. 90], здійснюється юридизація суспільних відносин, перетворення правової системи і правового порядку в країні. Утім, задеклароване фундаментальне значення прав людини для процесів державотворення в Україні ще не отримало потрібної для подальшого розвитку конкретизації, зокрема це стосується інституту соціально-економічних прав загалом, а також особливостей його виявлення і ставлення до нього в різні історичні періоди, що загалом диктує нагальність постановки зазначеної проблеми та робить очевидною її актуальність.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика дослідження конституціоналізації прав людини, зокрема прав соціально-економічних, знайшла своє відображення у працях вітчизняних учених, але спочатку звернемося до філологічного, тобто загальносмыслового тлумачення самого терміна (слова). «Конституціоналізація» у «Великому тлумачному словнику української мови» (2005 р.) визначається як «закріплення яких-небудь положень у тексті конституції, надання їм конституційної сили» [2]. Юридичне значення цього терміна (термінопоняття) у державознавчому контексті, також на енциклопедичному рівні, подається більш розлого як «закріплення системи суспільно-політичних відносин, які панують у державі і суспільстві, в основному законі країни – конституції» (І. Варзар) [3, с. 336]. Ще більш широкі визначення поняття й процесу конституціоналізації знаходимо в «Юридичній енциклопедії» у В. Шаповала (як політико-правова ідеологія з конституційними методами управління державними справами, як конституційна норма та, як практика відповідного регулювання суспільних відносин) [4, с. 289], у працях С. Шевчука [5, с. 127-143], А. Олійника [6, с. 191] та інших. У спеціальних дослідженнях наукова категорія «конституціоналізація» здебільшого розглядається як процес уміщення конституційних норм в акти, що перебувають на більш низьких ступенях правової ієрархії, «коли виникає необхідність обґрунтування можливості реалізації оновлених чи таких, що мають для цього потенціал конституційних засад в поточному галузевому законодавстві і ... обов'язковій конституціоналізації державного і суспільного життя як складних процесів забезпечення конституційної законності...» тощо [7, с. 33]. І. Кравець розглядає конституціоналізацію в двоаспектному значенні. Перше – зведення правової норми до рівня конституційного положення, визначення об'єктів конституційного регулювання; друге – як усебічний розвиток ієрархічно взаємопов'язаних засобів і методів юридизації суспільних відносин загалом і соціальних конфліктів зокрема. З огляду на це правове регулювання суспільних відносин уявляється як встановлений порядок конституційного характеру, а процес юридизації суспільних відносин як поступовий розвиток конституціоналізації правового порядку в цілому [8, с. 154]. Такий «інтегративний» підхід до розуміння конституціоналізації нам видається цілком обґрунтованим, оскільки він дає змогу виявити генезис досліджуваного інституту соціально-економічних прав загалом та особливості його виявлення і ставлення до нього в процесах вітчизняного державотворення, і саме тому ми будемо, в основному, спиратися на нього.

**Формування цілей.** Мета статті спрямована на з'ясування вітчизняного і зарубіжного досвіду конституціоналізації прав другого покоління, знаходження оптимальних юридичних рамок і підходів до розуміння, визнання і закріплення цих позитивних прав, умови і способи реалізації яких усебічно пов'язуються з державним сприянням, а той безпосередньою опікою цієї категорії прав.

**Виклад основного матеріалу.** Якщо розрізнити два способи конституціоналізації, то кожен з них відбиває рівні і зміст конституційних

норм і принципів, за якими може здійснюватися конституціоналізація соціально-економічних прав.

Перший – це рівень нормативно-законодавчої конституціоналізації, сутність якої полягає в піднесенні правової норми до рангу конституційної за сегментною системою. Наприклад, період відродження національної Української держави (1917-1920 рр.) позначений значною кількістю конституційних актів державної влади (Універсали УНР тощо). На початку 1990-х рр., за умов чинної на той час Конституції УРСР 1978 р. з унесеними до неї змінами, новими соціально значущими актами з більшою юридичною силою були Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., яка визначила утвердження нашої країни як незалежної, суверенної, демократичної, правової, соціальної держави, Акт проголошення незалежності України, закони України «Про правонаступництво України» (1991 р.), «Про дію міжнародних договорів України» (1991 р.), «Про міжнародні договори України» (1993 р.), Конституційний Договір між Верховною Радою України і Президентом України (1995 р.), що виконував роль «тимчасової конституції», запроваджував принцип поділу влади, допускав чинність глави 5 «Громадянство України. Рівноправність громадян», глави 6 «Основні права, свободи і обов'язки громадян України» Конституції 1978 р. та інші положення, які були сумісними з ним.

Другий – це нормативно-інтерпретаційний, сутність якого виявляється в реалізації норм і принципів конституції в галузевому законодавстві на основі рішень Конституційного Суду України. Конституційний процес в Україні 1986-1996 рр. мав двоєдину сутність: паралельно відбувалося формування нормативно-правової моделі конституційного ладу (прийняття нових конституційних актів і визначення в них ставлення України до прав людини) та розроблення нової Конституції України, органічне поєднання законодавства і юридичної практики з новою системою конституціоналізму, де акцентовано, що права людини визначають «зміст і спрямованість діяльності держави», що «держава відповідає перед людиною за свою діяльність» і що головним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини [9].

Процес конституціоналізації може спиратися й на основні способи конституційного закріплення основоположних прав і свобод – позитивний і негативний. Ставлення до таких способів викладення соціально-економічних прав найбільш рельєфно дало себе знати на етапі політико-правових перетворень держав Центрально-Східної Європи наприкінці ХХ ст., зокрема й в Україні. Під час написання перших посткомуністичних конституцій висловлювалася думка, що фіксація соціально-економічних прав на конституційному рівні зруйнує вільний економічний розвиток на засадах ринкової економіки [10, с. 216].

Серед теоретичних і практичних проблем, що постають як розуміння соціально-економічних прав у їх співвідношенні із соціальною державою, убачаються завдання як світоглядного характеру, так і аналіз предметної природи прав і свобод людини як специфічного компонента соціально-правового порядку. Важливим стає питання правового режиму забезпечення

такого порядку за умов демократичної, правової і соціальної держави. Принциповою також стає проблема подолання домінантної в доктринальному й емпіричному сприйнятті правопорядку надмірної його етатизації (пояснення правопорядку, а в ньому і правового статусу особи насамперед як справи державної влади, такої собі «дарувальниці» прав і свобод, матеріальних та інших благ). Це досить яскраво виявилось у пошуках прийнятних шляхів конституціоналізації прав другого покоління в посттоталітарних державах. Тому виваженими вважаємо міркування тих учених, відповідно до яких конституціоналізація прав другого покоління загалом хоч і не відкидається, проте зосереджується увага на особливостях і межах її використання. Зокрема, К. Санстейн заперечує закріплення соціально-економічних прав на рівні Основного закону і пов'язує це тільки з посткомуністичними країнами Східної Європи, які щойно стали на шлях демократичних перетворень і створення ринкової економіки [11, с. 21].

Утім, оскільки внесення соціально-економічних прав до основоположних документів є справою уряду кожної окремої країни, інший американський учений-правознавець Г. Шварц вважає за необхідне враховувати такі аспекти. Перший – те, що «з погляду операційного, конституція покликана захищати те, що розглядається як щось відносно захищене від змін і за своєю суттю вона являє собою антидемократичний інструмент ... . Саме «жорстка» конституція, що обмежує владу більшості, потрібна, щоб протистояти її верховенству й уберегти певні цінності від мінливої і нестабільної більшості, так, щоб вони з часом залишалися відносно усталеними». Другий – конституційні проблеми, що пов'язані з деякими соціально-економічними правами (право на житло, право на освіту тощо), вимагатимуть закріплення в конституції вимог до уряду про прийняття соціальних програм, що досі не існували, а також про задоволення запитів громадян, які вони не можуть задовольнити самі. Третій – він вважає, що «включення в конституцію економічних і соціальних прав, поза сумнівом, призведе до значного збільшення обсягу Основного Закону ... , але якщо ми хочемо, щоб конституція служила дієвою підтримкою судовим та іншим формам конституційного захисту, збільшення її обсягу ніяк не уникнути» [12, с. 25].

Отже, зміст знаходження юридичних рамок і підходів до розуміння, визнання та закріплення для таких невловимих і суперечливих за змістом основоположних прав, котрі мають матеріальний («грошовий») вимір, як на наш погляд, полягає не в тому, який із цих способів обрати, а в який спосіб облаштувати суспільно-політичне життя, щоб забезпечити гідне життя кожній людині й не створити ідейне та практичне підґрунтя конституційної «міфотворчості». І це на сьогодні є одним з нагальних завдань конституційного процесу в нашій країні. Тим більше, що вітчизняна історія надає нам досить показові приклади розвитку правової думки та законодавчої практики в цьому напрямку.

Ідеї та становлення соціально-економічних прав в Україні сукупно з усім комплексом закріплення правового статусу особи характеризував процес конституційної нормотворчості доби українського державотворення (1917-

1920 рр.), пов'язаної з проголошенням таких конституційних актів, як Універсали Центральної Ради, закони про землю і про восьмигодинний робочий день, що їх було ухвалено Центральною Радою в січні 1918 р., а також Конституція УНР від 29 квітня 1918 р. (проект) та інші акти, якими, хоч і в обмеженому обсязі та прийнятих із запізненням, але проголошувалися такі демократичні свободи, як право на страйк, встановлення 8-годинного робочого дня, визнання за трудовим народом права власності на землю, а за урядом і робітниками – права контролю над промисловістю [13, с. 14]. Маємо приклади уваги до економічних, соціальних і культурних прав і в період правління гетьмана П. Скоропадського.

У дальшому процес конституціоналізації прав другого покоління або, як їх називала радянська юридична наука – «соціально-економічних прав», тривалий час був пов'язаний з «конституціями соціалістичного типу» (так їх називали в радянській літературі), а після Другої світової війни – з новими соціальними конституціями сучасного суспільства. Країною походження цих прав, як вважає російський конституціоналіст М. Бондар, була Росія, оскільки ці права, на думку автора, найбільш послідовно відбивають у собі колективістську сутність російського суспільства, його соціальну свідомість і поведінку [14, с. 177]. Аналізуючи питання прав людини в усіх «конституціях радянської псевдодержавності» С. Головатий підкреслює, що наявність чотирьох документів під назвою «конституція», «жодним чином не означає, що в Україні аж до 1996 року узагалі існувало те, що є власне конституцією – як вислід конституціоналізму» [15, с. 569].

Конституціоналізація соціально-економічних та інших прав і свобод людини і громадянина в Україні, започаткована Конституцією України 1996 р., свідчить про таке. По-перше, соціально-економічні права зрівнюються у правовому статусі з усіма іншими правами людини, утрачаючи своє пріоритетне значення (як вони розумілися в усіх попередніх конституціях). Загальна система цих прав засновується на засадах невідчужуваності й непорушності від людини, гарантованості й неможливості їх скасування, а також звужені їх обсягу при прийнятті нових чи внесенні змін до інших законів. По-друге, Конституція закріпила низку таких прав і свобод, яких не знав жоден із попередніх вітчизняних конституційних актів. По-третє, самі конституційні положення з цих питань, і на цю особливий здебільшого звертають увагу науковці [16, с. 193], змістовно (а часто – й текстуально) збігаються з положеннями міжнародно-правових актів у цій галузі – Загальної декларації прав людини, Міжнародних пактів 1966 року тощо. І наостанок, Конституція України чітко встановила поділ влади, що безумовно посилює інститут гарантій основоположних прав людини.

Конституціоналізація соціально-економічних прав в Основному Законі України, як зазначає М. Козюбра, відбиває загальний процес сучасного конституціоналізму, з притаманною для нього соціалізацією держав [17, с. 3], наповненням права соціальним змістом, закріпленням соціального призначення права власності тощо. Соціальні питання (окрім визнання права приватної власності) тривалий час у зарубіжних конституціях по суті не торкалися, а в радянських – навпаки. Сьогодні конституційні норми,

змістом яких є соціально-економічні права, опікуються соціальними правами так само, як і політичними, і громадянськими свободами; вони тісно пов'язані з поняттями «соціальна солідарність», «соціальна держава», «соціальна політика», – загалом з економічними і соціальними правами людини і громадянина, з вимогами створення соціально орієнтованої економіки, зі зміною конституційного регулювання питань власності й відносин між соціальними групами [18, с. 31, 32, 34], а це тільки актуалізує необхідність соціалізації права, збереження соціальної політики Української держави.

**Висновки.** Уважаємо, що поняття конституціоналізації є цілком притаманним для минулої та сучасної вітчизняної практики. Закріплення соціально-економічних прав як спосіб урегулювання на найвищому законодавчому рівні найбільш значущих суспільних відносин, пов'язаних з конституюванням правового статусу людини і громадянина у сферах економічного і соціального життя суспільства, було характерним для різних періодів вітчизняного державотворення, зокрема нетривалого періоду відродження національної Української держави 1917-1920 рр., періоду радянської квазідержавності та сучасної України, що відбито у відповідних установчих актах.

Процес конституціоналізації соціально-економічних прав людини і громадянина, започаткований Конституцією України 1996 року, хоча й визнається недосконалим, утім його особливості відбивають загальні тенденції ставлення до основоположних прав людини та розуміння необхідності рівноцінної уваги до прав другого покоління, визнаних міжнародними стандартами, а також потреби піднесення соціальних зобов'язань сучасної держави на більш високий рівень.

#### **Використані джерела:**

1. Стрельцова О. В. Конституціоналізація як відображення тенденції юридизації суспільних відносин (теоретичний аспект). *Часопис Київського університету права*. 2015. № 1. С. 90–93.
2. Великий тлумачний словник української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ : Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
3. Варзар І. М. Конституціоналізація. *Енциклопедичний словник з державного управління* / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
4. Шаповал В. М. Конституціоналізм. *Юридична енциклопедія: У 6 т. Т.3 : «К-М»* / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : «Українська енциклопедія», 2001. 792 с.
5. Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції. Харків: Консум, 2002. 296 с.
6. Олійник А. Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні: монографія. Київ : Алерта, КНТ, Центр навчальної літератури, 2008. 472 с.
7. Конституционные преобразования в Украине: история, теория и практика : монография / А. Р. Крусян, В. Н. Шаповал [и др.] ; под ред. М. Ф. Орзиха. Київ : Юринком Интер, 2013. 512 с.

8. Кравец И. А. Конституционализм и российская государственность в начале XX века. Москва : «Издательство: ЮКЭА», 2006. 368 с.
9. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 07.09.2018).
10. Шевчук С. Конституційний захист соціальних виplat як права власності: порівняльно-правовий аналіз. *Філософія права і загальна теорія права*. 2012. № 2. С. 216–233.
11. Касс Р. Санстейн. Против позитивных прав. *Российский бюллетень по правам человека*. Вып.6. 1995. С. 21. URL : <http://www.hrighs.ru/text/b6/bul6.htm> (дата звернення: 07.09.2018).
12. Шварц Г. Экономические и социальные права. *Российский бюллетень по правам человека*. Вып.6. 1995. С. 25. URL: <http://www.hrighs.ru/text/b6/Chapter6.htm> (дата звернення: 07.09.2018).
13. Яковлів А. Основи Конституції УНР. Нью-Йорк-ЗДА : Вид-во «Говерла», 1964. 63 с.
14. Бондарь Н. С. Права человека и Конституция России: трудный путь к свободе. Ростов н/Д: Изд-во Ростов. ун-та, 1996. 240 с.
15. Головатий С. Людські права. Лекції. Київ: Дух і Літера, 2016. i-xxiv, 760 с.
16. Подорожна Т. С. Теоретико-прикладні засади конституціоналізації правової системи та модернізації Конституції України : монографія; за ред. і з передм. проф. Н. М. Пархоменко. Львів : ПАІС, 2014. 308 с.
17. Козюбра М. І. Верховенство права і соціалізація держав. *Наукові записки НАУКМА*. Т. 103 : *Юридичні науки*, 2010. С. 3–8.
18. Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование: монография / отв. ред. В. Е. Чиркин. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2011. 656 с.

*Стаття надійшла до редколегії 02.10.2018*

### **Загоруй И. С. Конституционализация социально-экономических прав: украинский ракурс постановки проблемы**

Конкретизация проблемы обеспечения социально-экономических прав граждан Украины в теоретико-правовом аспекте стала необходимой как их конституционализация. Чрезвычайная сложность процессов государственного строительства на современном этапе требует не только постановки этой проблемы, но и скорейшего её решения. В статье рассматривается: а) понятие и б) процесс конституционализации в современных их интерпретациях как отечественными учеными, так и зарубежными. Теоретические положения иллюстрируются историческими примерами, в том числе из истории Украины. Показано, что процесс конституционализации социально-экономических и других прав и свобод человека и гражданина в Украине начал Конституцией Украины 1996 года, даются его основные характеристики: уравнивание с другими правами, появление новых норм, которых ранее никогда не было, ориентация на международные правовые акты. Делается вывод о соответствии понятия конституционализации в обозначенной сфере отечественной практике и процесса конституционализации международным требованиям.

**Ключевые слова:** конституция, конституционализация, права человека, социально-экономические права, позитивные права.

### **Zagorui I. Constitutionalization of Social and Economic Rights: the Ukrainian View of the Problem**

The fundamental importance of the idea of human rights in the process of state building in Ukraine requires the specification of the problem of ensuring social and economic rights. In the theoretical and legal aspect this is formulated as their constitutionalization. It also means not only the formulation of this problem, but also the study of ways to solve it as soon as possible. In the article the concept of constitutionalization, which has the status of a category of science of the theory of law and the state, is considered. The necessity of this process, which indicates the practical significance of research in this direction, is proved. The author relies on two ways of constitutionalization, according to which the relevant procedure in relation to social and economic rights can be implemented. The first way is regulatory and legislative way, when the corresponding legal norm is raised to the level of constitutional norm. The second way is normative and interpretative way, when the relevant legal norms are implemented in various branches of law on the basis of decisions of the Constitutional Court. Moreover, it emphasizes the need to avoid over-etatization of this process, in particular, it concerns the correlation of the principles of the social state with the principles of a market economy. The importance and role of government in carrying out such work is emphasized. In addition, one should be wary of the experience of other states that have taken steps in solving problems of this type. When considering the declaration of social and economic rights in the constitutions of Ukraine in the socialist period (the period of the "Soviet pseudo-statehood"), the author supports the opinion of Russian scientists about the "nominal" rather than the "normative" nature of these provisions. It is shown that the process of constitutionalization of social and economic rights and freedoms of man and citizen in Ukraine was initiated by the Constitution of Ukraine in 1996, its main characteristics are given: equalization with other rights, the emergence of new norms that have never happened before, an orientation to international legal acts.

The main conclusions are as follows: the concept of constitutionalization to characterize modern processes in the field of social and economic rights is consistent with modern domestic practice; the modern process of constitutionalization, although imperfect, is developing in accordance with international trends.

**Keywords:** constitution, constitutionalization, human rights, social and economic rights, positive rights.

УДК 349.6

*М. І. Єрофєєв*

### **ВПЛИВ РЕФОРМИ УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ВОДНИХ ВІДНОСИН НА ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ПИТАНЬ ВОДОКОРИСТУВАННЯ ТА ОХОРОНИ ВОД**

У статті розглянуто особливості реформування управління в галузі водних відносин, наслідки впливу цього реформування на повноваження органів місцевого самоврядування з питань водокористування, охорони вод. Зроблено висновки та надано аргументовані пропозиції, спрямовані на удосконалення водного законодавства в частині, що стосується участі органів місцевого самоврядування в управлінні водним господарством.

**Ключові слова:** реформування управління в галузі водних відносин, водокористування, охорона вод, водне законодавство, водні ресурси, водний басейн.