

19. Конституция Японии [Электронный ресурс] : принята 7 окт. 1946 г. // Конституции государств (стран) мира. – Режим доступа: <http://constitutions.ru/?p=37>. – Дата доступа: 18.09.2016.

20. Конституция Эстонской Республики [Электронный ресурс] : принята 28 июня 1992 г. // Конституции государств (стран) мира. – Режим доступа: <http://constitutions.ru/?p=105>. – Дата доступа: 18.09.2016.

21. Конституция Словацкой Республики [Электронный ресурс] : принята 1 сент. 1992 г. // Конституции государств (стран) мира. – Режим доступа: <http://constitutions.ru/?p=110>. – Дата доступа: 18.09.2016.

22. Конституция Словении [Электронный ресурс] : принята 23 дек. 1991 г. // Конституции государств (стран) мира. – Режим доступа: <http://constitutions.ru/?p=109>. – Дата доступа: 18.09.2016.

УДК 342.7

## СОЦИАЛЬНЫЕ ПРАВА: УКРАИНСКИЕ РЕАЛИИ

***В.И. Ковтун,***

*Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, кандидат юридических наук, ассистент кафедры конституционного права Украины*

Введение. Актуальной проблемой современности является обновление конституционного доктрины социального государства. Именно конституционный принцип государства всеобщего благосостояния, который реализуется через социальные права граждан – требует нового дыхания. Чрезмерно расширенный перечень социальных прав вызывает проблемы в плоскости их обеспечения в судебном порядке.

Основная часть. Задача социального государства состоит в том, чтобы создать условия, которые делают возможным мирное сосуществование и предоставляет равные возможности для раскрытия личности и самореализации, без ограничения прав одной личности другой. Требования выдвинутые к государству всеобщего благоденствия предусматривают, что каждый человек будет иметь достаточные средства. Государство должно взять на себя в этом случае роль справедливого распределителя, чтобы обеспечить каждому человеку достойный уровень жизни.

Конституция Украины[1] (ст. 1) устанавливает, что Украина – социальное государство. Социальным является такое государство, которое берет на себя обязательства заботиться о социальной справедливости, благополучии своих граждан, их социальной защищенности, и его главная задача – достижение общественного прогресса, основывающегося на закрепленных правом принципах социального равенства, всеобщей солидарности и взаимной ответственности [2, с. 42]. Наряду с этим можно отметить, что Основной Закон Украины вобрал в себя довольно широкое число социальных прав, тем самым отразив образ гражданина как получателя широких материальных возможностей, которое государство обязано выделить ему (раздел 2 (ст.43-49,53).

Также следует обратить внимание, что гарантирование социальных прав для граждан воплощено в международных актах (ратифицированных Украиной) – Всеобщая декларация прав человека (10.12.1948г.)[3], Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (ратифицирован 19.10.1973г.)[4], Европейская социальная хартия[5] (ратифицирована 14.09.2006г.), Конвенция Международной организации труда № 102 «Об минимальных нормах социального обеспечения»[6] (ратифицирована 16.03.2016г.).

Так, в ст. 22 Всеобщей декларации прав человека закреплено, что «каждый человек, как член общества, имеет право на социальное обеспечение и на осуществление необходимых для поддержания его достоинства и для свободного развития его личности прав в экономической, *социальной* и культурной областях через посредство национальных усилий и международного сотрудничества и в соответствии со *структурой и ресурсами каждого государства*» [3].

В том числе, в ст. 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах утверждается, что «государство обязуется в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, принять *в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры* к тому, чтобы обеспечить постепенно *полное осуществление* признаваемых в настоящем Пакте *прав всеми надлежащими способами*, включая, в частности, принятие законодательных мер» [4].

Тем самым можно утверждать, что определяется обязанность государства принимать в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры для обеспечения социальных прав.

Наряду с вышеперечисленными актами, целесообразно указать на законодательную базу, регулирующую отношения, возникающие в сфере социальных прав. Как пример, Закон Украины «Об государственных социальных стандартах и государственных гарантиях» [7]. Безусловно, в данном акте закрепляется, что «государственные социальные стандарты устанавливаются с целью определения механизма реализации социальных прав», также, что «формирование государственных социальных стандартов и нормативов совершается по принципу обеспечения определенных Конституцией Украины социальных прав и государственных социальных гарантий достаточного жизненного уровня для каждого».

Возможность реализации социальных прав зависит не столько от того, как сформулированы соответствующие конституционные положения, сколько от деятельности политических ветвей власти, а также от защитной роли судебного корпуса.

Необходимо уяснить, что Конституционный Суд Украины может превратиться в довольно мощный инструмент для проведения «социальных изменений». Кардинальными в сфере социальной политики стали решения от 26 декабря 2011 года № 20-рп/2011[8] и от 25 января 2012 года № 3-рп/2012[9].

«Размеры социальных выплат зависят от *социально-экономических возможностей государства*, однако должны обеспечивать конституционное право каждого на достаточный жизненный уровень для себя и своей семьи, гарантированное статьей 48 Конституции Украины.

Предусмотренные законами социально-экономические права не являются абсолютными. Механизм реализации этих прав может быть изменен государством, в частности, из-за невозможности их финансового обеспечения путем пропорционального перераспределения средств с целью сохранения баланса интересов всего общества. Кроме того, такие меры могут быть обусловлены необходимостью предотвращения или устранения реальных угроз экономической безопасности Украины, что согласно части первой статьи 17 Конституции Украины является важнейшей функцией государства. ... Недопустимо также является установление такого правового регулирования, согласно которому размер пенсий, других социальных выплат и помощи будет ниже уровня, определенного в части третьей статьи 46 Конституции Украины, и не позволит обеспечивать надлежащие условия жизни человека в обществе и сохранять его человеческое достоинство, что противоречит статье 21 Конституции Украины.

Следовательно, изменение механизма начисления определенных видов социальных выплат и помощи конституционно допустимы до тех пределов, за которыми ставится под сомнение сама сущность содержания права на социальную защиту» [8].

Определив конституционность некоторых положений Закона Украины «О Государственном бюджете Украины на 2011 год», принятом Верховной Радой Украины, тем самым подтвердив предоставления Кабинету Министров Украины права определять порядок и размеры социальных выплат.

Тем самым косвенно наделив Кабинет Министров Украины возможностью серьезного сокращения социальных выплат под эгидой широких реформ в момент финансового кризиса, в том числе возможности отмены таких выплат, которые раньше рассматривались всеми политическими силами как неприкосновенные.

Институциональная гарантия социального государства запрещает законодательной власти полный отказ от социального законодательства, даже если какие-то его аспекты не соответствуют более духу времени. Она допускает реформы социальных законов, но отнюдь не их полную ликвидацию, повлекшую бы за собой сползание к обществу свободной конкуренции.

«Одним из признаков Украины как социального государства является обеспечение общественно важных потребностей в сфере социальной защиты за счет средств Государственного бюджета Украины *исходя из финансовых возможностей государства*, которое обязано справедливо и беспристрастно распределять общественное богатство между гражданами и территориальными общинами и стремиться к сбалансированности бюджета Украины. При этом уровень государственных гарантий права на социальную защиту должен соответствовать Конституции Украины, а цель и средства изменения механизма начисления социальных выплат и помощи – принципам пропорциональности и справедливости.

Суды при решении дел о социальной защите граждан руководствуются, в частности, принципом законности. Этот принцип предусматривает применение судами законов Украины, а также нормативно-правовых актов соответствующих органов государственной власти, выданных на основании, в пределах полномо-

чий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины, в том числе нормативно-правовых актов Кабинета Министров Украины, изданных в пределах его компетенции на основе и во исполнение Бюджетного кодекса Украины, закона о Государственном бюджете Украины на соответствующий год и других законов Украины» [9].

Уместным на наш взгляд будет изречение В. В. Речицкого, что «социально-экономические права закрепляются в Основном Законе в качестве полномасштабных юридических притязаний, и это несмотря на крохотный (по европейским меркам) размер государственного бюджета. Складывается впечатление, что Украина объявила себя социальным и правовым государством благодаря не столько присутствию, сколько отсутствию у нее зрелого политического и правового самосознания» [10].

Тем самым можно утверждать, что Украина начинает переход от «социалистической модели социальных прав» на «либеральную модель». Имеется ввиду, что несмотря на огромное количество гарантированных положительных прав граждан закрепленных в конституционном тексте и изъятых из социалистического прошлого, социальные права обретают статус декларированных субъективных прав. Нельзя заявлять о категорически негативном аспекте данного избрания реформирования социальной сферы. Так как, возможно, это станет отправной точкой к внедрению рыночных механизмов в отечественную экономику, с последующим реформированием текста Основного Закона Украины.

Так, К. Р. Санстейн призвал провести тщательный анализ положительных прав с целью определения масштаба той угрозы, которую те или иные права представляют для создания рыночной экономики и гражданского общества. На его взгляд, было несколько аргументов против включения положительных прав в конституции постсоциалистических государств, в том числе Украины [11].

Первый аргумент. Правительствам постсоциалистических стран нельзя позволять вмешиваться в функционирование рыночной экономики. Некоторые положительные права предусматривают правительственное вмешательство в функционирование свободного рынка как обязательства, закрепленного конституцией. Для стран, которые только пытаются создать рыночную экономику, это недопустимо.

Второй аргумент. В связи с необходимостью создания в постсоциалистических странах свободного рынка и гражданского общества конституция не должна предоставлять государству права по жесткому контролю за частным сектором гражданского общества и свободным рынком. На Западе конституция, как правило, вообще не охватывает частную сферу деятельности, регламентируя в основном деятельность государства. Необходимо делать различие между конституционными обязанностями правительства и конституционными обязанностями частного сектора общества. Постсоциалистические конституции фактически не делают такого различия, возлагая обязательства государства на всех и каждого.

Третий аргумент. Суды не в состоянии проконтролировать соблюдение многих положительных прав. Для этого им не хватает необходимых бюрократических структур и инструментов.

Четвертый аргумент. Много положительных прав не согласуются с общим стремлением постсоциалистических обществ искоренить в гражданственности чувство зависимости от государства и потребности в ее поддержке и со стремлением привлечь частную инициативу человеку. Любое нормальное общество обеспечивает своих членов продуктами питания, жильем и многим другим. Но если положительные права, предоставляемые государством человеку, начинают рассматриваться гражданами как неотъемлемые права, дарованные им государством, это может оказать негативное влияние на личную инициативу и предприимчивость.

Пятый аргумент. Много положительных прав не влечет никаких положительных изменений, и это является серьезной проблемой для обновленного конституционного строя. Если же положительные права не улучшают положение дел, то они являются избыточными, а любая чрезмерность в конституции негативная для народов, стремящихся создать у себя конституционно-правовую культуру, – культуру, частью которой является уважение к конституции как к реально действующему документу [11].

Если в конституцию хотят включить статьи, реально гарантировать права, они не должны включать перечисление всего того, к чему стремится страна. Необходимо ограничиться в основном такими правами, которые государство может гарантировать.

Можно согласиться с утверждением И. Б. Михайловской, что конституционное закрепление социально-экономических прав, несмотря на их явное несоответствие реальным возможностям государства, было вызвано несколькими обстоятельствами. Во-первых, политически весьма сложно «отнимать» то, что было ранее обещано, хотя бы и на уровне простой декларации. Во-вторых, неожиданно быстрый развал, казалось несокрушимой тоталитарной системы, породил эйфорию и завышенные ожидания экономического расцвета в самое ближайшее время. В-третьих, сработали привычные патерналистские установки, свойственные не только «управляемым», но и «управляющим». Дело в том, что массовое сознание граждан исторически включала в себя идею свободы как высшей ценности, а отношения с государством как партнерские [12, с. 149].

Таким образом, реальные последствия предоставления равного статуса прав первого и второго поколения в посттоталитарных государствах сопровождаются определенными негативными последствиями, основные из которых сводятся к следующему:

- 1) сохранение, а иногда и усиление патерналистских установок массового сознания;
- 2) возникновение серьезных трудностей (как объективного, так и субъективного характера), препятствующих замене уравнительного распределения социальных благ адресной помощью малообеспеченным слоям населения;
- 3) снижение значимости гражданских и политических прав как фундаментальной ценности социального устройства;
- 4) сохранение прежних советских стереотипов поведения, в силу которых положения конституции не воспринимались как юридическая основа субъективных прав, подлежат судебной защите [12, с. 150].

Если гражданские и политические права направлены на защиту личности от государства, то социальные права требуют от государства предоставления определенной социальной поддержки индивидам. Хотя рассматривать социальные права так же, как мы рассматриваем гражданские и политические – неприемлемо. Это не отрицает допустимых и необходимых стратегий конституционного гарантирования со стороны законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти [13, с. 79]. Предполагалось, что эти права не согласуются со свободной рыночной экономикой, поскольку, с либеральной точки зрения, прежде всего следует защищать ценности, связанные со свободной деятельностью индивидов, однако практика показала, что подобные предположения все еще не получили достаточно надежных доказательств.

Прежде всего, следует отметить, что мы не склонны разделять крайне либеральный подход к социальным правам. Конечно, отношение к этой группе прав со стороны законодателя не должно быть таким, как к личным правам. Следует всегда учитывать возможности государства в тот или иной период развития общественно-экономических отношений, и с учетом этого давать парламенту и правительству разумную дискрецию. Однако, в то же время не следует впадать в другую крайность, когда уровень социальных норм раз и навсегда остается конституционно неприкосновенным. Речь идет о ситуации, когда детализированные на уровне закона социальные права не могут быть в дальнейшем сужены по содержанию или объему [14, с. 17].

По этому поводу В. В. Речицкий отмечает, что так или иначе, все мы (хотя бы профессиональные конституционалисты) должны понимать, что Украинское государство не просто социальное, а социалистическое по своему конституционному смыслу. Настоящее же социальное государство, при всех возможных оговорках, было придумано с «непреодолимым марксистским искушением» и внедрено в странах, которые не имеют опыта полномасштабного социализма. Мы же этот опыт имеем в избытке, это наше конституционная золотая акция [15].

Социалистическая традиция из прошлого, скорее всего и стала существенным препятствием для четкого разграничения, с одной стороны - прав, которые могут быть реализованы непосредственно на основе судебного решения, и, с другой - прав, которые могут быть реализованы только на основе принятых парламентом законов и в результате деятельности исполнительной власти. Поэтому «социалистическая традиция» прошлого применять формулу «каждый имеет право ...» в условиях радикального изменения политического и общественного строя уже не может быть пригодной для социальных прав – утверждает С. М. Головатый [16, с. 18].

Интересным является тезис В. В. Речицкого, что у нас «положительные» социальные права второго поколения должны работать исключительно в бюджетной (как бы «унизительной» для изобретательного и способного человека) сфере. Это означает, что государство должно поддерживать на достойном уровне только тех, кто в буквальном смысле работает ..., целиком посвятил себя служению государству. От этого локального патернализма нам не уйти, потому что слишком много от серого и скучного государства зависит. Что же касается других сограждан, то их следовало бы скорее освободить от всеобъемлющей государственной опеки, любви и заботы [15].

По мнению Ю. Г. Барабаша, гражданин имеет право планировать свою жизнь таким образом, чтобы быть уверенным в том, что при достижении пенсионного возраста или в другом страховом случае он сможет получить ожидаемые выплаты, льготы и другие гарантии. А во время экономического кризиса трудности должны нести все слои населения, а не только один из них (причем почему-то, как правило, это пенсионеры и наименее социально защищенные граждане) [17].

Заключение. Необходимо отметить, что становление конституционного института социальных прав в независимой Украине происходит и сейчас. Довольно спорным остается вектор реформирования конституционных прав человека, в том числе и социальных. Вопрос, какой идеологический подход по закреплению положительных прав на уровне Основного Закона изберут граждане нашего государства, пока открыт. Объем гарантированных социальных прав украинским государством дает возможность утверждать о наблюдении заката социал-демократических ценностей в отечественном конституционализме. Об этом свидетельствует и тот факт, что среди представителей политикума снизилась озабоченность об экономическом неравенстве в государстве. В свою очередь, это может привести к появлению новой угрозы под названием «конфликт поколений», именно среди работающих граждан и граждан пенсионного возраста в момент обеспечения социальных прав. Однако, надо помнить, что международные обязательства ставят перед украинским государством цели по обеспечению социальных прав в максимальных пределах при использовании имеющихся ресурсов и средств.

***Список использованных источников:***

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Рада України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Тодыка Ю. Н. Основы конституционного строя Украины: монография / Ю. Н. Тодыка. – Х. : Факт, 2000. – 320 с.
3. Загальна декларація прав людини: Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 р. № 217А // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3103.
4. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права людини і громадянина від 16 грудня 1966 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1976. – № 17. – Ст. 291.
5. Європейська соціальна хартія (переглянута) від 3 травня 1996 р. № EST N 163 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 40. – ст. 2660.
6. Конвенція Міжнародної організації праці № 102 «Про мінімальні норми соціального забезпечення» // Відомості Верховної Ради 2016. – № 16. – Ст. 161.
7. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України від 05.10.2000 № 2017-III // Офіційний вісник України. – 2000. – № 44. – Ст. 1876.
8. Рішення Конституційного Суду України за конституційними поданнями 49 народних депутатів України, 53 народних депутатів України і 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» від 26.12.2011 року № 20 рп /2011 у справі №1-42/2011 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 3. – С. 55.
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1,

частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2,3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України від 25.01.2012 року № 3-рп/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 11. – Ст. 142.

10. Речицький В. В. Простые ценности конституционализма: свобода, рынок и социальная динамика [Електронний ресурс]. Режим доступу : [khp.org/index.php?id=1293178802](http://khp.org/index.php?id=1293178802)

11. Санстейн К. Р. Против социальных прав [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://www.hrights.ru/text/b6/Chapter9.htm>

12. Михайловская И. Б. Генезис социально-экономических прав и их влияние на формирование посттоталитарных систем / И. Б. Михайловская // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 2000. – № 1 (30) – с. 146-151.

13. Ковтун В. И. Соотношение гражданских свобод и социальных обязанностей государства / В. И. Ковтун // Eurasian Academic Research Journal. – Ереван, 2016. – №1 (01). – С. 75-79. [Електронний ресурс] // Режим доступу: [http://www.earj.org/wp-content/uploads/2016/07/2016\\_01\\_EARJ.pdf](http://www.earj.org/wp-content/uploads/2016/07/2016_01_EARJ.pdf)

14. Барабаш Ю. Г. Соціальні права громадян та можливості їх захисту Конституційним Судом України / Ю. Г. Барабаш // Публічне право. – 2011. – № 4. – С. 15-22.

15. Речицький В.В. Социальное или социалистическое государство Украина? [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://khp.org/index.php?id=1463476414>

16. Головатий С. Тріада європейських цінностей-верховенство права, демократія, права людини-як основа українського конституційного ладу : Частина третя: права людини (ст. 3 Конституції України) / С. Головатий // Право України . – 2015 . – № 1 . – С. 13-90.

17. Барабаш Ю. Г. Беззащитные права или необоснованные ожидания? // Голос Украины от 05.05.2016. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.golos.com.ua/rus/article/268300>.

УДК 342.922

## **ПРАВА ВНУТРЕННЕ ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ В УКРАИНЕ: МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ**

***М.С. Ковтун,***

*Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, кандидат юридических наук г. Харьков, Украина, ассистент кафедры административного права*

Введение. В 2014 году Украина столкнулась с проблемой вынужденной внутренней миграцией граждан. За два года в нашей стране более 1,6 млн. граждан покинули свои места жительства и переехали на безопасную территорию [1].