

Наталія Макаренко

РОЛЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ ЯК ЗАКОНОДАВЧОГО ІНСТИТУТУ У ПРОЦЕСІ РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ

Становлення та розвиток демократичної, правової, соціальної держави є основним конституційним принципом і завданням державотворчого процесу. Головними ознаками такої держави має бути пріоритет права і свободи людини і громадянина; підпорядкованість держави інтересам суспільства; прозора та підконтрольна громадськості виборча система; демократія і соціальна справедливість.

Основне місце в процесі формування соціальної держави займає Верховна Рада України. На сучасному етапі, в період реформування політичної системи, має суттєво посилитися діяльність Верховної Ради по забезпеченню основних прав та свобод громадян, яка реалізується в межах законодавчої, установчої та контрольної функціях парламенту. Цей напрям діяльності Верховної Ради не повністю відповідає вимогам, які ставлять перед нею потреби українське суспільство, світові загальноцивілізаційні стандарти.

У зв'язку з цим актуальним є науковий аналіз і пошук шляхів удосконалення роботи парламенту України у процесі формування державної політики соціального забезпечення, вироблення рекомендацій щодо підвищення ефективності його роботи, авторитету в суспільстві, а також механізму реалізації повноважень відповідно до світових стандартів.

Актуальність теми зумовила її широке та всебічне дослідження науковцями різних суспільних наук. В.Шаповал одним з перших українських правознавців почав досліджувати місце законодавчої влади в системі гілок влади в Україні, показав значення системи розподілу влад для розвитку парламентської системи¹. Автор зробив аналіз конституційного статусу парламентів, статусу глав держав, вищих органів виконавчої влади зарубіжних парламентів, розкрив значення принципу протизваги та взаємодії для ефективної роботи державного механізму². Серед досліджень філософського спрямування, які ставили за мету осмислити

явища парламентаризму як суспільного явища, дати аналіз соціально-політичним, суспільним процесам, що відбувалися в Україні протягом останніх років, варто назвати роботи Д. Безлюди, В. Бондаренка, В. Андрущенко, М. Михальченка³. На відміну від пізнання парламенту як політичного інституту правознавцями, для яких характерна абстрагованість, певна сталість, політологи досліджують закономірності розвитку законодавчого органу у співвідношенні з реальним буттям, у динаміці. Це роботи В. Журавського, І. Кураса, Л. Кривенко, С. Рябова, М. Томенка, В. Полохало, О. Дергачова, Ф. Рудича, С. Телешуна та інших. На думку цих авторів, питання забезпечення та реалізації в практичне життя основ правової та соціальної держави безпосередньо пов'язано з проблемою оптимального співвідношення повноважень різних владних структур у рамках конституційного принципу розподілу влад, взаємодії всіх складових державного механізму.

У сучасній літературі активно обговорюється питання щодо тотожності чи автономності понять правова та соціальна держава. Більшість авторів вважає, що ці поняття є дуже близькими, взаємопов'язаними, частинами одного цілого, але не підмінюють одне одного і часто, особливо в країнах «молодої демократії» мають недостатню розвиненість однієї зі складових⁴. Як стверджує О. Скрипник, не кожна демократична правова держава є соціальною⁵. Основною метою правової держави є забезпечення правових гарантій громадських та політичних прав особистості та встановлення меж державного втручання; правова рівність усіх громадян і держави перед законом; свобода і права людини як єдиний обмежувач свободи індивіда; всезагальність права; запровадження принципу розподілу влад⁶.

Соціальна держава своїм пріоритетом вважає забезпечення не лише права на гідне існування, а й механізм практичного забезпечення цього самого гідного існування. Соціальна держава наповнює правові норми реальним змістом. Соціальна держава бере на себе обов'язок підтримання стабільного соціально-економічного становища її членів, соціальної злагоди, здійснює соціальне регулювання. Важливою соціальною функцією України, на нашу думку, є державна підтримка національної інтеграції, розвиток і підтримка сучасних процесів становлення і консолідації української політичної нації.

Ознаками соціальної держави є: свобода і справедливість; забезпечення соціально-економічних прав людини, соціальне

страхування, політика зайнятості та охорони прав працівників, підтримка сім'ї, турбота про безробітних, молодь, людей похилого віку, доступність освіти, охорона здоров'я та материнства, культури, забезпечення рівних прав і можливостей представників різних національних, етнічних груп, збереження екологічного середовища. Ж. Пустовіт додає ще й такі ознаки соціальної держави: гідний людини прожитковий мінімум, соціальне вирівнювання, дотації⁷. Прикладом соціальних держав є США, Німеччина, Данія, Швеція, багато інших країн, в яких впродовж років склалися принципи і методи проведення багатогранної соціальної політики. Україні ще належить впроваджувати в життя основні принципи соціальної політики.

Сьогодні, на наш погляд, бракує наукових праць, в яких парламент досліджувався б як елемент політичної системи, містилися б шляхи оптимізації його роботи у напрямі формування соціальної держави, взаємодії з іншими органами державного управління, рекомендації щодо вдосконалення форм і методів роботи Верховної Ради, обґрунтовувалася б об'єктивна необхідність підвищення статусу і практичних можливостей парламенту України.

Людину як найвищу суспільну цінність, її права і свободи ще не поставлено у центр нормотворчої діяльності, а відповідно, і практичної роботи державних органів, владних структур. Цю піраміду варто розвернути. Конституційна комісія Верховної Ради України проаналізувала досвід країн, зокрема Німеччини, де функціонує соціальна державність, і на цій основі обґрунтувала необхідність включення до Конституції поняття «соціальна держава».

Взагалі поняття «соціальна держава» увійшло до наукового обігу наприкінці XIX ст. і характеризувало політику деяких західних країн. Соціалізація країн Західної Європи пройшла декілька етапів, його сучасна стадія пов'язана з технократизацією та інформатизацією суспільства. Основний сенс соціальних держав — підпорядкування економіки інтересам та добробуту людини. Головним досягненням соціальних держав є: по-перше, формування особливого типу людини, яка відрізняється економічною та політичною активністю, впевненістю у майбутньому, високим рівнем добробуту, соціальною захищеністю; по-друге, соціальна держава створює можливості для всебічної реалізації принципу соціальної рівності, керується у цій сфері особливим Соціальним кодексом.

В умовах переходу до ринкової економіки захист соціально-економічних прав громадян повинен стати однією з головних функцій держави. Вищі органи державної влади мають розробити концепцію соціально-економічного розвитку країни і забезпечити реалізацію соціального захисту населення. Відповідно до Конституції України забезпечення, охорона та захист прав і свобод громадян — завдання Верховної Ради, Президента України, Кабінету Міністрів, судових органів, прокуратури, обласних та місцевих адміністрацій, інших органів державного управління різного рівня, надзвичайно важлива їх взаємодія та злагодженість. Але особливу роль у забезпеченні прав громадян відіграє Верховна Рада України.

Питання співвідношення повноважень парламенту з компетенцією інших вищих державних органів у сфері забезпечення прав і свобод людини має принципове значення для визначення характеру соціальної політики, ступеня його впливу на соціальні процеси, що відбуваються в Україні.

У реалізації Верховною Радою завдань щодо забезпечення та охорони основних прав і свобод найважливішу роль відіграють, на нашу думку, її законодавча, установча та контрольна діяльність. Її діяльність у цій сфері спирається на законодавчі, представницькі, установчі, контрольні, кадрові та зовнішньополітичні повноваження.

Провідна роль Верховної Ради України в конституційно-правовому механізмі щодо захисту основних прав та свобод людини зумовлюється рядом факторів: по-перше, парламент прийняв Конституцію України, яка закріпила основні права й обов'язки людини; по-друге, парламент отримує свої повноваження безпосередньо від народу і у колективний спосіб здійснює первинну регламентацію основних прав і свобод громадян; по-третє, парламент визначає правовий статус державних інституцій, які забезпечують права людини; по-четверте, тільки Верховна Рада (крім волі народу, висловленої на всенародному референдумі) може внести зміни в конституційно-правовий статус людини; по-п'яте, Верховна Рада має право контролю за дотриманням прав людини; по-шосте, Верховна Рада має право заборонити діяльність суб'єктів політичного процесу, якщо вона спрямована на обмеження прав людини, становить загрозу її життю та здоров'ю.

У той же час особлива роль парламенту в проведенні соціальної політики не означає, що це сфера діяльності лише Верховної

Ради. Принцип розподілу влад, закріплений Конституцією, стоїть на сторожі узурпації повноважень однією з гілок влади. Крім того, дуже важливим, навіть основоположним, є принцип закріплений у ст. 3 новітньої Конституції України, який проголошує, що забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, що права і свободи людини, їх гарантії визначають зміст і напрям діяльності держави. Ця демократична норма, на жаль, поки що не знайшла повного втілення в житті.

У процесі забезпечення Верховної Радою основних прав людини провідне місце належить законодавчій функції. Це зумовлюється наступними об'єктивними чинниками:

— Верховній Раді належить виключне право на законодавчому рівні визначати основи правового статусу громадянина, ухвалюючи відповідні законодавчі акти : Конституцію, закони України (про громадянство, про об'єднання, про статус іноземців, про міграцію, про національні меншини тощо), підзаконні акти, нормативні документи. Виконуючи функцію забезпечення та охорони прав і свобод громадян, Верховна Рада України здійснює велику роботу з вдосконалення законодавства. Пріоритетними в сьогоdnішніх умовах мають бути соціально-економічні права громадян. 14 статей Конституції України безпосередньо регламентують ці права і свободи. Так, Конституція України 1996 року закріпила право на приватну власність (ст. 41), право на підприємницьку діяльність (ст. 42), на труд (ст. 43, при чому ч.7 ст. 43 закріплює на рівні Основного Закону право на своєчасне отримання винагороди за працю), на страйк (ст. 44), на відпочинок (ст. 45), на соціальний захист (у тому числі на соціальне страхування і соціальне забезпечення (ст. 46), на житло (ст. 47), на достатній прожитковий рівень (ст. 48), на охорону здоров'я (ст. 49), на безпечне оточуюче середовище (ст. 50), на свободу шлюбу і державний захист сім'ї (ст. 51), право на освіту (ст. 53) і свободу творчості (ст. 54). В статтях Конституції простежується намагання використати досягнення світової політико-правової конституційної культури, міжнародні вимоги стандартів у сфері прав людини, світовий досвід побудови демократичної, правової, соціальної держави.

— Верховна Рада в процесі своєї законотворчої діяльності визначає основи правового статусу державних органів, діяльність яких пов'язана з забезпеченням прав і свобод громадянина

(Президента України, Кабінету Міністрів, Конституційного Суду, прокуратури, Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, судів, політичних партій, суспільних організацій тощо). Окремо слід відзначити місце в конституційно-правовому механізмі забезпечення прав і свобод людини інституту Уповноваженого Верховної Ради з прав людини⁸. Парламент України, згідно з його установчими функціями, уповноважений призначати та звільняти з посади Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, має право заслуховувати його щорічні звіти про стан дотримання та захист прав і свобод людини.

— Верховна Рада України на конституційному рівні встановлює заборони за звуження основних прав або їх ліквідацію. Зокрема, ст. 64 Конституції визначає, що конституційні права і свободи громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. В умовах військового або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод з зазначенням строку дії цих обмежень.

Принципове значення мають положення Конституції, викладені в ст. 22 щодо того, що права і свободи людини і громадянина, закріплені Конституцією, не є вичерпними, що вони гарантовані і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів чи внесенні змін до чинних не дозволяється звуження змісту та об'єму діючих прав та свобод. У цих конституційних нормах парламент України визначив основні параметри державної політики в питаннях прав та свобод людини: якість конституційних прав та свобод не є вичерпним, їх коло може бути розширено; неприпустимо звуження їх змісту та об'єму; неприпустимо скасування, у тому числі й самим парламентом конституційних прав та свобод; передбачена можливість часткового обмеження прав та свобод у випадках, передбачених Конституцією (в період війни, випадках надзвичайного стану).

— Верховна Рада закріплює на конституційному рівні принцип рівності громадян України, який є основоположним для реалізації основних прав і свобод. Положення, що громадяни України мають рівні конституційні права і свободи, рівні перед законом (ст. 24 Конституції), не мають привілеїв або обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших поглядів, статі, етнічного та соціального походження, майнового становища, місця проживання, по мовним та іншим ознакам відповідає міжнародним стандартам прав людини.

— Верховна Рада на конституційному рівні встановлює заборону на функціонування суб'єктів політичного процесу, діяльність якого спрямована проти прав людини. Так, згідно зі ст. 37 Конституції України заборонено утворення та функціонування політичних партій та об'єднань, програмна мета та діяльність яких спрямовані на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягає на права та свободи людини, її здоров'я.

Для законодавчої діяльності Верховної Ради на сьогоднішньому етапі характерно розширення діапазону діяльності у напрямі правового закріплення основних і проведення нових законів, які регламентують та гарантують права і свободи громадян України. До таких належать: право на підприємницьку діяльність, на страйк, на достатній життєвий рівень, на безпечне для життя оточуюче середовище, на інформацію, на свободу пересування та ін. Але значним недоліком діяльності всіх гілок влади та їх інститутів є недостатнє втілення цих норм в життя. Реальне дотримання та забезпечення прав людини залежить від реформування цивільного, трудового, адміністративного законодавства, судової системи загалом. Вона потребує радикального вдосконалення і оновлення.

— Верховна Рада України визначає, які міжнародні правові норми можуть бути імплантовані в українське законодавство, оскільки відповідно до ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, право згоди на обов'язковість яких має Верховна Рада, є частиною національного законодавства. До повноважень парламенту належить надання згоди в зазначений законом термін на обов'язковість дотримання міжнародних договорів України та денонсацію міжнародних договорів України (п.32 ст. 85 Конституції).

Реалізація установчої функції парламенту відбувається також і при формуванні суддівського корпусу. Вищий орган судової влади в Україні — Верховний Суд України самостійно обирається Верховною Радою України строком на десять років. Верховна Рада призначає третину складу Конституційного суду України (загалом складається з 18 суддів) і самостійно обирає суддів загальних судів безстроково (п.26-27 ст. 85 Конституції України). Діяльність суддів безпосередньо пов'язана з дотримання прав і свобод громадян, тому установча функція Верховної Ради у цій сфері має пряме відношення до забезпечення цих прав.

Але парламент не лише приймає акти, які визначають основні права, свободи та обов'язки громадян, але й має ще й право контролю за тим, як ці норми втілюються в практичній площині. Контрольна діяльність Верховної Ради реалізується як безпосередньо (головним чином через заслуховування звітів відповідних органів про їх діяльність в даному напрямі), парламентські структури (через контрольну діяльність комітетів парламенту, особливо роботу Комітету з прав людини і громадянина; національних меншин; з питань соціальної політики і праці; охорони здоров'я, материнства і дитинства; екологічної політики; по питанням молоді, спорту і туризму; по законодавчому забезпеченню свободи слова та засобів масової інформації тощо), через роботу слідчих комісій, а також через роботу народних депутатів. Останні мають право, згідно зі ст. 86 Конституції звертатися на сесії Верховної Ради із запитами в органи парламенту України, до Кабінету Міністрів, до керівників державних органів, органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств та установ з питань прав людини.

Контроль парламенту за дотриманням та охороною прав та свобод громадян є частиною загальної контрольної діяльності парламенту і реалізується в процесі обговорення і затвердження Бюджету України; прийняття загальнодержавних програм економічного, соціального, національно-культурного розвитку; в процесі заслуховування щорічних та позачергових звернень Президента України; в ході розгляду та прийняття Програми діяльності Кабінету Міністрів України; під час розгляду депутатських запитів.

Реалізація принципів соціальної правової держави, як засвідчує досвід Німеччини, Данії, Італії, Франції, відбувається там, де політичні сили, які є носіями політико-правової активності у сфері законотворчих процесів, мають можливості запроваджувати їх у життя. Отже, партія, що перебуває при владі, бере на себе відповідальність за прийняття та реалізацію програми соціального захисту, а у разі потереби — за прорахунки.

В Україні втілення в життя цього принципу ускладнюється процесом політичного структурування, який активно відбувається. Правоцентристські та праві партії, наголошує О. Скрипник, виступають здебільшого за побудову в Україні національного, а не соціального господарства. Соціальні ідеї висловлюються лідерами партій центристського типу⁹.

Світова практика виявляє, що найвпливовішими напрямками функціонування й розвитку соціальної політики є ліберальний та соціально-демократичний. Ліберальний напрям передбачає надання можливостей для розв'язання індивідуальних проблем самому громадянину, а держава лише формує для цього умови і бере на себе функції, які він неспроможний виконати власними силами. Соціально-демократичний (патерналістський) напрям передбачає покладання значної частини соціальних питань на державу.

Україна поки що чітко не визначилася з формою соціальної політики, що значною мірою пояснюється як об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками:

По-перше, складні економічні «стартові» умови, реорганізація центральних органів влади, бюджетний процес, переговори щодо реструктуризації зовнішньої заборгованості;

По-друге, недостатня збалансованість гілок влади, є недосконалість механізму реалізації державної влади, недостатня розвиненість сучасних політичних інститутів, процедур та форм взаємовідносин законодавчої, виконавчої та судової влади, відсутність чітко визначеної позиції парламентської більшості та опозиції;

По-третє, недосконалість правової бази;

По-четверте, недостатній рівень політичної культури суспільства, представників політичної еліти, народних депутатів, недостатня дотриманість принципів демократичного плюралізму і небажання (або невміння) пошуку шляхів до загальнонаціонального консенсусу.

Формою державної політики соціального забезпечення в Україні є так званий пом'якшений варіант соціальної політики лібералізму. Суть його полягає в наданні населенню мінімального рівня соціальних гарантій з боку держави. Мінімальні кошти для існування повинні співвідноситися з мінімальними потребами, а їх рівень має зростати пропорційно підвищенню загального життєвого стандарту.

Основою проведення соціальних реформ є створення цілісної демократичної політико-правової бази. Реформування потребує судова система України: оновлення трудового, житлового законодавства; покращання вимагає робота Конституційного Суду на стадії підготовки законопроектів, в аналізі та удосконаленні практики застосування нормативно-правових актів. Незалежність

суду не повинна розглядатися як корпоративна замкненість. Пріоритетними у його роботі мають стати питання захисту людини. В Україні ж поки що переважає репресивне-каральне спрямування, а захист прав, честі і гідності людини перебувають на другому плані. Зараз із кожних ста засуджених 36 направляються у місця позбавлення волі. Для порівняння, у Німеччині до 83% засуджених застосовується таке покарання, як майнові стягнення. При тому рівень злочинності в Німеччині не збільшується, а навпаки. Звичайно, в Україні це є наслідками каральної ідеології, яка була судовою та ідеологічної практикою продовж багатьох років.

Соціальна політика може здійснюватися не лише на загальнодержавному, а й на територіальному рівні. Тому особливо важливу роль відіграє нині місцеве самоврядування.

Таким чином, у сучасному демократичному суспільстві забезпечення прав і свобод громадян, їх соціальна захищеність — чи не найголовніша функція держави. Ознаками соціальної держави є: гідний людини прожитковий мінімум, соціальне вирівнювання, дотації; свобода і справедливість; забезпечення соціально-економічних прав людини, соціальне страхування, політика зайнятості та охорони прав працівників, підтримка сім'ї, турбота про безробітних, молодь, людей похилого віку, доступність освіти, охорона здоров'я та материнства, культури, забезпечення рівних прав і можливостей представників різних національних, етнічних груп, збереження екологічного середовища.

Україна поки що чітко не визначилася з формою соціальної політики, що значною мірою пояснюється як об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками. Варіантом, який обрала Україна є, так званий, пом'якшений варіант соціальної політики лібералізму. Суть його полягає в наданні мінімального рівня соціальних гарантій з боку держави. Мінімальні кошти для існування повинні співвідноситися з мінімальними потребами, а їх рівень має зростати пропорційно підвищенню загального життєвого стандарту.

¹ Шаповал В. М. Зарубіжний парламентаризм. — К.: Інститут управління та самоврядування при КМ України: Вид-во «Основи», 1993. — 536 с.

² Шаповал В. Вищі органи сучасної держави: Порівняльний аналіз. — К.: Програма Л, 1995. — 136 с.

³ Соціально-політична ситуація в Україні: поступ п'яти років: Монографія. Кремень В. Г., Безлюда Д. М., Бондаренко В. Д. та ін.; Національний інститут стратегічних

досліджен. — К.,1996. — 107 с. (Стратегія політики і політичний аналіз: Вип.2); Михальченко Н. И., Андрущенко В. П. Беловежье. Л. Кравчук. Украина 1991-1995. — К.: Украинский центр духовной культуры,1996. — 512 с.

⁴ Див. напр.: Пугачев В. П., Соловьев А.И. Соотношение социального и правового государства. М., 2000- С.260.

⁵ Скрипник О. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. — К.,1999. — С.28.

⁶ Пугачев В. П. Соловьев А. И. Отличительные черты правового государства. — М.,1999. — С.260.

⁷ Пустовіт Ж. Соціальна держава — гарант прав та свобод людини і громадянина // Нова політика. — 1999. — №5. — С.55-58.

⁸ Докладніше про це див.: Петренко А. А. Питання вдосконалення парламентського контролю і закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» // Державно-правова реформа в Україні: Матеріали наук.-практ. конф., (лист. 1997 р.). — К.,1997. — С.163-165; Закоморна К. О. Роль інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у систематизації законодавства // Систематизація законодавства в Україні: Проблеми теорії і практики: Матеріали між нар. наук.-практ. конф., (жовт. 1999 р.). — К.,1999. — С.442-446.

⁹ Див. Скрипник О. В. Назв. праця. — С.110.