

В. Ю. РУДЕНКО. ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРАВ І СВОБОД В УКРАЇНІ ТА ЇХ ВПЛИВ НА ПРАВОЗАХИСНУ ФУНКЦІЮ ПРОКУРАТУРИ

Аналізуються проблеми реалізації соціально-економічних прав і свобод в Україні та їх вплив на правозахисну функцію органів прокуратури. Звертається увага на те, що поряд із захистом прав і свобод громадян, законодавець перед прокуратурою поставив завдання забезпечення верховенства закону, зміцнення законності, захист інтересів суспільства і держави.

Ключові слова: соціально-економічні права, свободи, правозахисна функція, прокуратура, конституційні права, права громадян.

Анализируются проблемы реализации социально-экономических прав и свобод в Украине, их воздействие на правоохранительную функцию прокуратуры. Обращается внимание на то, что наряду с защитой прав и свобод граждан, законодатель перед этими органами ставит задачу по обеспечению верховенства закона, укреплению законности, защите интересов общества и государства.

Ключевые слова: социально-экономические права, свободы, правозащитная функция, прокуратура, конституционные права, права граждан.

In the noted article the special attention is spared to research of problems, that the increases of efficiency of co-operation of organs of executive power of all levels touch in industry of providing of national safety, where marked, that a subsequent improvement of control system by national safety is vitally important for the timely and adequate reacting on modern calls and threats for the Ukrainian state.

Key words: national safety, organs of executive power, control system, co-operation, calls, threats.

Однією з найбільш недосліджених проблем у науці конституційного права слід відзначити питання, що пов'язане із розвитком та впливом на правозахисну функцію прокуратури конституційних соціально-економічних прав громадян. Важливо зазначити, що правозахисна функція прокуратури в рівній мірі відноситься до всіх конституційних прав громадян. Це пов'язано з тим, що всі конституційні права рівноцінні. Визнаючи їх, держава зобов'язується забезпечити їх однаковий захист. Проте різні види конституційних прав і свобод людини і громадянина, виходячи із загальноприйнятої їх класифікації, мають особливості в своєму захисті правоохоронними органами української держави, включаючи і прокуратуру. Ці особливості випливають з юридичної природи тієї або іншої групи конституційних прав і свобод. Зазначене відноситься і до соціально-економічних прав громадян.

Юридична природа соціально-економічних прав визначається тим, що ці права відносяться до так званого «другого покоління» прав і свобод людини і громадянина і закріплюються в законодавстві у контексті позитивістської доктрини прав і свобод.

До «першого покоління» прав і свобод відносяться ті традиційні ліберальні цінності, які були сформульовані в процесі буржуазних революцій ХУІІ-ХУІІІ ст.ст., а потім конкретизовані і розширені в практиці і законодавстві демократичних країн. Це особисті права громадян. Вони закріплюються в законодавстві у руслі природно-правової доктрини. Юридична природа особистих прав полягає в тому, що вони належать кожному на тій підставі, що ми є людьми. Вони ніким не створюються і не даються державою зверху. Державі досить їх визнати, конкре-

тизувати в законодавчих актах і дотримуватись. Тут не вимагається активних дій держави. У забезпеченні прав «першого покоління» досить їх не порушувати з боку державних органів.

Інша юридична природа у прав «другого покоління». Ці права сформувалися в процесі боротьби народів за поліпшення свого матеріального положення в кінці XIX – початку XX століть. Юридична природа соціально-економічних прав полягає в тому, що вони не належать кожному від народження, а створювалися державою, даються державою кожному і залежать від економічних та фінансових можливостей держави. Ці права мають місце бути тільки у разі їх закріплення в законодавстві. Вони є позитивними правами і закріплюються у контексті позитивістської доктрини прав і свобод. При ньому держава на користь населення, а іноді й з популістською метою, нерідко прагне закріпити в законодавстві такий набір соціально-економічних прав і свобод та їх об'єм, який потім не в змозі забезпечити фінансово. Це останнє ставить відповідні завдання перед прокуратурою і накладає на неї додаткове навантаження.

Для здійснення прав «другого покоління», на відміну від прав «першого покоління», державі недостатньо утримуватися від втручання в дану сферу. Тут недостатньо одного дотримання прав, а потрібне його виконання, яке досягається не пасивними, як в першому випадку, а активними діями держави. Завдання полягає в тому, щоб створювати соціальні програми і вести всебічну роботу, яка дозволила б гарантувати проголошені соціально-економічні права. Таким чином, особисті права і свободи, виходячи з їх юридичної природи, досить визнати, і дотримувати, не втручаючись з боку держави в дану сферу, а соціально-економічні права державі необхідно забезпечувати їх виконанням.

Тут явно недостатньо тільки їх визнання і дотримання, а потрібна активна позиція держави з боку всіх його органів, включаючи і прокуратуру.

В кінці XX ст. в реалізації соціально-економічних прав і свобод в демократичних державах чітко виявилася тенденція руху до соціальної держави. Ця тенденція знайшла свій вираз і в Конституції України, де в основах конституційного ладу проголошується, що Україна є соціальною державою, політика якої направлена на створення умов, що забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини. В Україні охороняються праця і здоров'я людей, встановлюється гарантований мінімальний розмір оплати праці, забезпечується державна підтримка сім'ї, материнства, батьківства і дитинства, інвалідів і немолодих громадян, розвивається система соціальних служб, встановлюються державні пенсії, допомога та інші гарантії соціального захисту. Перераховане складає не тільки основні напрями соціальної політики, але і основу соціальної держави.

В умовах перехідного періоду, який переживає Україна, в реалізації основ соціальної держави наростають негативні тенденції і загострюються соціально-економічні проблеми.

Практично повне усунення держави від впливу на економічні відносини породило егоїзм і свавілля особи, привело до зосередження багатств в руках небагатьох, до зростання числа незаможних та знедолених. Особливо тривожне положення в соціально-трудовій сфері, викликане економічною кризою і стагнацією виробництва. Тут варто відмітити такі негативні явища як приховане і офіційне безробіття, значні масштаби бідності населення та вкрай низький рівень державних соціальних гарантій певним верствам населення (пенсіонерам, інвалідам, багатодітним сім'ям, безробітним), наявність заборгованості по заробітній платі і виплатам соціального характеру, погіршення ситуації у сфері охорони праці і

захисту трудових прав громадян на підприємствах всіх організаційно-правових форм, зниження соціальної якості та умов праці. Така ситуація викликала нестабільність та напруженість у суспільстві і негативно позначилася на реалізації закріплених в Конституції України соціально-економічних прав громадян. Всі ці чинники сприяли перетворенню бюджетної сфери на область суперечностей, які є хворобливими і такими, що важко вирішити. Звідси зростає роль правових механізмів захисту соціально-економічних прав громадян, куди входять і органи прокуратури України, які володіють певним набором правових форм і засобів, що дозволяють викопувати правозахисну функцію держави. При цьому в науковій літературі останніх років наголошується розширення форм і способів захисту соціально-економічних прав громадян¹.

Зростання ролі правових форм в захисті соціально-економічних прав диктувалося ще і тим, що людина, позбавлена гідних умов життя, відчужена від участі в справах держави. Всі її прагнення, пов'язані з «виживанням» в умовах жорсткої конкуренції, державної і суспільної байдужості до її потреб і турбот. Зростаюче відчуження виявляється у відчутті безсилля, власної малозначності, неприйняття традиційних цінностей суспільства, соціальної апатії тощо. Це вимагає зусиль державних органів для того, щоб в максимальній мірі уникнути або звести до мінімуму негативні явища перехідного періоду. Орієнтиром тут повинне бути затвердження основ соціальної держави, які формуються, у тому числі й за умови забезпечення та захисту соціально-економічних прав громадян.

Концепція соціальної держави тісно пов'язана з поняттям правової держави. Відомий російський юрист П.І. Новгородцев ще на початку ХХ ст. вважав, що соціальна держава є вищою стадією розвитку держави правової². Створення основ соціальної держави і забезпечення соціально-економічних прав громадян сприяють запровадженню в життя ідеї правової держави. Отже, захищаючи соціально-економічні права людини і громадянина, прокуратура, тим самим, вносить свій внесок до створення правової і соціальної держави.

Слід зазначити, що в теоретико-правових дослідженнях є й інші точки зору щодо діалектичної єдності соціальної і правової держави. Так, наприклад, А.Д. Урсул вважає, що в даний час слід вести мову не про соціально-правову, а про «стійку» державу. Права людини є найважливішим чинником стійкого розвитку. У моделі «стійкої» держави на перший план виходять економічна функція, функція виживання і функція безперервного розвитку. У перспективі «стійка» держава прийде на зміну соціально-правовій³. При цьому в моделі «стійкої» держави забезпечення соціально-економічних і культурних прав громадян у зв'язку з функцією виживання займає особливе місце. Вони є необхідною умовою забезпечення свободи людини, гідності особи, нормальних умов їх життєдіяльності.

Інший дослідник В.С. Нерсесянц висунув ідею цивілізму, згідно якої майбутнє за цивілітарною державою і цивільною власністю, а соціалізм і капіталізм є лише перехідними ступенями до цивілізму. Згідно його концепції вся колишня соціалістична власність в Україні безкоштовно індивідуалізується на користь всіх громадян за принципом рівного права кожного громадянина на цивільну власність – однакову частку від всієї перетвореної соціалістичної власності. Ця цивільна власність окремих громадян не підлягає вилученню із загальної власності. Держава в цьому випадку є користувачем, але не власником загальної власності. Цивільна власність невідчужувана. Вона носить персонально визначений характер. У ідеалі кожен окремий власник цивільної власності отримуватиме лише відповідну його частці частину грошових доходів від використання об'єктів

загальної цивільної власності. Більше цього мінімуму цивільної власності допускаються й всі інші види власності⁴. Неважко помітити, то загальна цивільна власність в цій концепції повинна стати основою забезпечення соціально-економічних прав громадян.

При всій привабливості концепцій цивілістської і стійкої держави, слід зазначити, що ці правові теорії не були покладені в основу Конституції України і конституційне законодавство, що витікає з неї, спирається на правові теорії правової і соціальної держави. Отже, захист соціально-економічних прав громадян, виходячи з їх юридичної природи, з боку прокуратури сприяє реалізації конституційних положень про правову державу і вищу її стадію – держави соціальної.

Разом із захистом прав і свобод громадян, законодавець перед прокуратурою поставив завдання забезпечити верховенство закону, зміцнення законності, захист інтересів суспільства і держави. Ці цілі визначають соціальне призначення прокуратури як правоохоронного інституту, що підтримує правопорядок і який захищає інтереси особи, суспільства і держави.

З цілями прокуратури нерозривно пов'язані її функції, які є основними напрямками діяльності прокуратури. В даний час в світі склалися дві основні моделі прокуратури: прокуратура як орган кримінального переслідування (західноєвропейські країни і США) і прокуратура як орган нагляду за законністю (колишні соціалістичні країни, куди входить і Україна).

Відсутність в західних державах загального нагляду за законністю вітчизняні вчені пояснюють тим, що в розвинених країнах правом, політичною культурою пройняті всі структури соціального і державного організму. Там вже створене громадянське суспільство, сформульовані його саморегулятори, зокрема стабільне і всеохоплююче законодавство, діють правові традиції, пошана до закону і відповідальності перед ним.

Відповідно наявність нагляду в Україні і низці інших постсоціалістичних держав пояснюється характерними для них невисоким рівнем правової культури і законотворчості, правовим нігілізмом, відсутністю традицій громадянського суспільства⁵. Проте, нам здається, що причини закріплення за прокуратурою функції загального нагляду за законністю слід шукати не тільки в цьому, але і в особливій ролі держави в її історії. При цьому простежується достатньо чітка закономірність: чим більше в тій або іншій країні традицій «сильної» держави, тим ширші функції прокуратури, вища її роль і значущість в системі інститутів держави. В Україні, як вже наголошувалося, прокуратура історично сформувалась як орган загального нагляду за законністю і як орган кримінального переслідування.

Одночасно слід зазначити, що ідея захисту, охорона від всяких посягань прав і свобод громадян була присутня в діяльності прокуратури і раніше, але цей її напрям діяльності спеціально не виділявся, а розчинявся серед інших напрямів роботи прокуратури. У радянський період на першому плані стояло завдання захисту і охорони від всяких посягань суспільного устрою, його політичної і економічної основ. При домінуванні державних інтересів інтереси окремої особи, її права і свободи були підпорядковані інтересам держави.

В даний час в Україні в умовах формування громадянського суспільства, інтереси окремої особи і інтереси держави не містять в собі суперечностей, оскільки держава та її інститути повинні знаходитися на службі у громадянського суспільства і окремої особи. Згідно ст. 3 Конституції України, людина, її права і свободи є вищою цінністю, а визнання, дотримання і захист прав і свобод громадян є обов'язком держави. Тому на прокуратуру одночасно покладаються завдан-

ня захисту як прав і свобод особи, так і інтересів суспільства і держави⁶, що охороняються законом. У основі даної правової норми лежить правова теорія про органічну єдність інтересів держави і її громадян.

Таким чином, правозахисна функція прокуратури дозволяє їй зайняти особливе місце в державному механізмі захисту прав, свобод і законних інтересів громадян на всій території України.

1. *Права человека как фактор стратегии устойчивого развития.* – М.: Наука, 2000. – С. 123. 2. *Новгородцев П.И.* Введение в философию права. Кризис современного правосознания. – Сиб. университет МВД РФ, 2000. – С. 333. 3. *Урсул А.Д.* Проблема государственности в перспективе перехода к устойчивому развитию // Социально-политический журнал. – 1997. – № 2. – С. 36-37. 4. *Нерсесянц В.С.* Национальная идея России во всемирно-историческом прогрессе равенства, свободы и справедливости. Манифест о цивилизме. – М.: Наука, 2000. – С. 22-27. 5. *Додонов В.Н., Крутских В.Е.* Прокуратура в России и за рубежом. – М.: Норма, 2001. – С. 25. 6. *Чурилов Л.В., Гуцин В.З.* Правозащитная функция прокуратуры в постсоциалистическом государстве // Государство и право. – 1998. – № 5. – С. 60.