

УДК 342

DOI: 10.15587/2523-4153.2017.119995

"ПРАВА ДОБРОБУТУ" В КОНТЕКСТІ ПРАКТИКИ ВЕРХОВНОГО СУДУ США

© А. Ю. Бадида, В. В. Лемак

Стаття ставить метою дослідження змісту "прав добробуту" в США в контексті правових позицій Верховного Суду США. Зроблено аналіз ключових рішень Верховного Суду щодо захисту таких прав. Автори дійшли висновку, що правові позиції Верховного Суду США пройшли еволюцію в розумінні "прав добробуту": від їх повного заперечення до оцінки в координатах принципу верховенства права

Ключові слова: США, Верховний суд, права добробуту, соціальні права, верховенство права

1. Вступ

Актуальність теми впливає з нерозробленості доктрини соціальних прав в Україні та непослідовності судової практики (зокрема правових позицій Конституційного Суду України) в цьому питанні. З іншого боку, правова доктрина і судова практика щодо так званих "прав добробуту", які сформовані протягом декількох століть, привертають увагу з наукової і практичних точок зору.

2. Літературний огляд

В Україні дослідження в цьому плані є поодинокими та фрагментарними (наприклад, праці О. Саломатіна [1]) і стосуються інших блоків конституційних прав людини в США. У правовій доктрині США поставлено запитання: "Чи мають незаможні люди конституційне право щодо вимоги базової допомоги від держави для виживання?". І хоча Верховний Суд США неодноразово підкреслював заперечну відповідь, однак низка аргументів вказують на те, що судова система в майбутньому буде визнавати право на базову допомогу для підтримання фізичного існування людини. Американський учений Марк Тушет, досліджуючи еволюцію соціальних прав у США відзначав, що вони не були стабільними протягом першого століття існування держави, а уряд демонстрував розуміння відмінностей між ними, з одного боку, та громадянськими (цивільними) та особистими правами, з іншого боку. Правові реалісти, які зумовили правову культуру Америки, уже в ХХ столітті аналітично не могли заперечити, що уряду, по суті, не вистачало сили для визначення соціальних прав, бо вважалося, що ринок самостійно врегулює ці відносини й інші регулятори, які йдуть від нього. Така ситуація мала місце до середини ХХ століття і, як указує М. Тушет, "сьогодні правова культура знаходить ідею соціальних прав на шляху до реконструкції правової культури. І це не дивно, бо відмінності між правами завжди були нестійкими" [2].

3. Мета та задачі дослідження

Метою цієї статті є дослідження доктринальних підходів і практики Верховного Суду США з питань захисту "прав благополуччя" (соціальних прав людини).

Для досягнення мети були поставлені наступні задачі:

1. Аналіз ключових рішень з питань "прав благополуччя".

2. З'ясування методики судової оцінки "прав благополуччя" в контексті верховенства права як імпліцитного принципу Конституції США.

4. Ключові рішення Верховного Суду США щодо "прав благополуччя"

Практика Верховного Суду США є різноманітною і значною за більш ніж два століття. Значна частина справ стосується соціальної проблематики. Так, у справі "Дендрідж проти Вільямс" (1970) Верховний Суд США розглядаючи справу великої родини, яка отримувала допомогу сім'ям з дітьми на підставі програми штату Меріленд, виробив розуміння методики визначення прав благополуччя [3]. Концепція розуміння конституційності надання соціальної допомоги Верховним Судом США зводиться до таких тез:

1) штат має право на соціальні програми і це узгоджується із законом про соціальне забезпечення 1935 р. і Конституцією США (14 поправка);

2) штат має значну свободу при видачі наявних в його розпорядженні коштів, і, з огляду на обмежені ресурси в штаті Меріленд для потреб суспільного добробуту та виходячи з цього, він вправі законом визначати законом сім'ї, які одержуватимуть таку допомогу за індивідуальними критеріями з відступом від загальних норм забезпечення на душу населення; обґрунтованість методу, використовуваного в Меріленді, в управлінні аспектом програми суспільного добробуту, полягає в пошуку балансу, тобто примирення вимог своїх незаможних громадян з обмеженими ресурсами, доступними для задоволення цих вимог;

3) штат вправі зменшити допомогу на сім'ю найбільш чисельних родин, однак, не може позбавити допомоги кожную дитину (розмір допомоги на той для будь-якої окремої сім'ї був установлений в сумі не більше \$ 250 в місяць в деяких округах і місті Балтімор, а також не більше \$ 240 щомісячно в іншому місці в штаті);

4) Суд урахував також, що Конгрес змінами до закону про соціальне забезпечення 1967 р. висловив позицію, що норми соціальної допомоги можуть бути знижені;

5) саме по собі врегулювання штатом питань надання критеріїв для державної допомоги не порушує конституційних положень про рівний захист.

В галузі економіки і соціального забезпечення штат не порушує положення про рівний захист

тільки тому, що класифікації, зроблені його законами, є недосконалими. Якщо класифікація має деякі "розумні підстави", він не посягає на Конституцію просто тому, що класифікація "не справляється з математичними тонкощами або тому, що на практиці це призводить до деякої нерівності." Суд надалі вказав, що, звісно, при цьому таке регулювання має бути повністю вільним від образливої дискримінації та спрямованим на підтримку справедливого балансу в економічному середовищі та заохоченні пошуку оплачуваної роботи. З усіх наведених причин, Верховний Суд прийшов до висновку, що "регулювання в Меріленді не заборонено Законом про соціальне забезпечення". У цій справі Суд резюмував головне: "Тут ми маємо справу з державним регулюванням в соціально-економічній сфері, яке не впливає на гарантовані свободи Білла про права".

Наведена правова позиція Верховного Суду США свідчить про розуміння того, що не може бути жодного конституційного права на мінімум розміру допомоги, забезпечуваності житла чи рівня медичної допомоги.

У низці інших справ Верховний Суд США також продовжив окреслювати доктрину прийнятності з конституційної точки зору забезпечення деяких соціальних прав:

1. Право на прожитковий мінімум має сенс тоді, коли одночасно йдеться про можливість здійснення інших свобод або майнових інтересів. Наприклад, у справі "Сант-Антоніо, незалежний шкільний округ, проти Родрігеса" Суд зазначив, що з огляду на те, що багаті можуть придбати освіту для своїх дітей, ці обставини припускають деякі зобов'язання забезпечити освіту для тих, хто не може дозволити собі цього. Одним із аргументів такої тези є те, що важко ефективно здійснювати свої політичні права без освіти. Той же аргумент з огляду на здоровий глузд слід застосувати в більш загальному сенсі: нестача їжі і житла перешкоджає участі в політичному житті. Якщо вважати, що бідність у крайній формі є загрозою для самого життя, є підстави припускати, що держава зобов'язана забезпечити основні засоби до існування [4].

2. Хоч і непослідовно, але Верховний Суд США поступово формував позицію щодо накладення на державу певних позитивних обов'язків щодо здійснення діяльності. У справі "Шеллі проти Кремер" (1948) Суд, розглянувши відповідність обмежувальної угоди, якою обмежувалося право власності темношкірих громадян, приватних осіб, Чотирнадцятій поправці до Конституції (заборона дискримінації за расою), встановив, що:

а) дискримінація може йти не лише від "урядових дій", а від груп приватних осіб, які порушують вимоги Чотирнадцятої поправки і заборона цього є обов'язком держави;

б) судові дії повинні розглядатися як дії держави для її цілей (Суд послався на своє рішення у справі "Гвайнінг проти Нью-Джерсі" (1908), в якому відзначалося: "Судовий акт вищої судової інстанції держави, який є авторитетним у тлумаченні дотримання своїх законів, є актом держави");

в) цілком очевидно, що за умови активного втручання державних судів і за підтримки повного арсеналу державної влади, заявники могли би вільно здійснювати право власності без усяких обмежень [5].

3. Для розуміння доктрини сприйняття в США соціальних прав, важливо підкреслити, що ні первинна редакція Конституції США, ні Біль про права, ні поправки, які були введені пізніше, не містять згадки про "права добробуту". Конституція, проголошена в 1787 році, є для американців щось набагато більшим, ніж, наприклад, для французів французька Конституція. Це акт заснування країни, а не тільки її політична хартія. Американська Конституція говорить не тільки про організацію політичних інститутів країни. Виходячи з ідей природного права і суспільного договору, вона урочисто встановлює межі повноважень федеральних органів в їх взаємовідносинах з штатами і з окремими громадянами. Ці межі, зокрема, уточнено в перших десяти поправках, прийнятих в 1789 році, які утворюють Декларацію прав американського громадянина. Конституція США проголошує також в XIII, XIV і XV поправках, які були прийняті в період Громадянської війни, що "невід'ємні права" громадян не будуть порушуватися або скасовуватися владою штатів [6, с. 297].

4. Сучасне розуміння проблем "прав благополуччя" є результатом тривалої еволюції, яка розпочалася в кінці XIX століття і до середини XX століття, особливо періоду правління президента Ф.Д. Рузвельта. Верховний Суд США у цей час займав протилежну позицію до намагань федеральної держави (уряду) впровадити деякі сегменти того, що називають "державою благополуччя". З цією метою ним було скасовано групу федеральних законів, якими обмежувалися робочий час, про мінімальну зарплату, про прогресивний прибутковий податок тощо. Між січнем 1935 р. і червнем 1936 р. Верховний Суд прийняв 12 рішень, пов'язаних із тлумаченням конституції. Суд указував на порушення "балансу влад" і на "безконтрольну законодавчу владу президента". З огляду на попередню практику вся сукупність законів, яка спрямовувалася на забезпечення "нового курсу", підірвала легальні основи free - enterprise system, у тому значенні, як її сприймав Верховний Суд, і тому Суд дотримувався обережної позиції [7, с. 121–122].

Провідну роль у Суді в ті часи займав відомий правознавець Олівер У.Холмс (молодший). Погляди О. Холмса на роль судових рішень яскраво проявилися в зв'язку з реалізацією конституційних норм. На його думку, Конституція складається із загальних положень, що вимагають тлумачення, від якого буде залежати, яке значення вкладається в поняття "свобода і власність", "належне виконання закону і рівність перед законом" тощо, тобто саме ті питання, які мають резонанс у суспільстві. І будучи теоретично лише питанням тлумачення, на практиці, як стверджував О. Холмс, це призводить до контролю суду над виконавчою і законодавчою владою. Тут американський вчений бачив дві небезпеки. По-перше, можливе перевищення повноважень судом, які повинні бути чітко визначені законом і обмежені виходячи зі здорового глузду. До суду треба вдавати-

ся тільки в тому випадку, якщо неможливо досягти результату іншим способом. По-друге, можливе необґрунтоване звуження правотворчих функцій суду. Для того щоб здійснювати правове регулювання, необхідно добре розуміти цілі і потреби суспільства на певному етапі його розвитку, і саме суд - це той орган, який може мати серйозний вплив на формування права. Керуючись цією позицією, О. Холмс розумів під правом пророкування реальних рішень судів [8, с. 195–196].

Один із показових прикладів того, які аргументи наводить Верховний Суд США, визнаючи неконституційність закону штату про обмеження робочого часу, міститься у рішенні у справі "Лохнер проти Нью-Йорка" (Lochner v. New York 198 U.S. 45 (1905)). Вказуючи на неконституційність закону, Суд відштовхувався від таких аргументів:

1) Загальне право укласти договір щодо його бізнесу є частиною свободи, яка охороняється Чотирнадцятою поправкою, яка включає в себе право купувати і продавати робочу силу, за винятком випадків, контрольованих державою. Свобода договору, який стосується праці, включає в себе обидві сторони щодо неї: один має стільки ж прав на купівлю, як інший - на продаж праці.

2) У статті 110 Трудового кодексу штату Нью-Йорк було визначено, що ніхто не може погодитися або бути дозволено працювати більше 60 годин на тиждень або 10 годин на день. Це не просто акт фіксації кількості годин, які складають роботу юридичного дня, але абсолютна заборона для роботодавця надати дозвіл, за жодних обставин, працювати більше десяти годин в його установі. Працівник може бажати, щоб заробити додаткові кошти за рахунок праці понад тривалість, визначену заборонами, однак, цей статут забороняє роботодавцю надати дозвіл працівнику заробити.

3) Коли штат своїм законодавчим органом в передбачуваному здійсненні своїх повноважень ухвалив закон, який серйозно обмежує право на працю або право договору щодо засобів до існування між особами, які є дієздатними (обидва роботодавець і працівник), він набуває великого значення для визначення того, чому він надає перевагу - праву людини на працю в межах того часу, який вона може вибрати, або праву штату, щоб перешкодити індивіду з метою підробітку укладення будь-якого контракту працю понад певну тривалість, встановлену штатом.

Існує межа допустимого здійснення адміністративної влади з боку штату. Щоразу, коли перед цим судом йде розгляд законодавства і де відбувається захист Конституції, обов'язково постає питання: чи є справедливим, розумним і доцільним здійснення поліцейської влади штатом, або це є необґрунтованим, непотрібним і є довільним втручанням у право індивіда на його особисту свободу або укладати ці контракти в ставленні до праці, які можуть здатися йому за доцільне або необхідні для підтримки самого і його сім'ї? Звичайно, свобода договору, який стосується праці, включає в себе обидві сторони до нього. Той, має таке ж право на покупку, як інший продавати працю. Там немає розумних підстав для втручання в особисту свободу або право

вільного договору шляхом визначення годин праці у професії пекаря. Чистий і корисний хліб не залежить від того, яка тривалість роботи пекаря - десять годин на день або тільки шістьдесят годин на тиждень. Обмеження робочого дня не охоплюється поліцейською владою. Якщо цей статут буде дійсним і буде заперечувати право особистості, від свого імені, як роботодавця або працівника, укладати контракти на працю останнього під захистом положень Федеральної конституції, то, здавалося б, немає тривалості, до яких законодавство такого роду не може йти.

4) Ми вважаємо, що не може бути справедливим сумнів, що торгівля пекаря, сама по собі, є нездоровою у тій мірі, яка уповноважує законодавчий орган втручатися в право на працю, а також у право вільного договору. Переглядаючи статистичні дані щодо всіх професій і занять, це може бути правдою, що торгівля пекаря не здається настільки ж здоровою, як деякі інші угоди, а також набагато більш здоровою, ніж інші. Для загального розуміння, торгівля пекаря ніколи не розглядалася як шкідлива професія. Можна сміливо стверджувати, що майже всі професії більш-менш впливають на здоров'я. Там повинно бути більше, ніж сам факт можливого існування певної невеликої шкоди здоров'ю, яке виправдовує законодавче втручання в свободу. Це, на жаль, правда, що праця, навіть у будь-якій сфері, може нести з собою настання нездоров'я. Але чи ми все, на цей рахунок, можемо передати на милість законодавчої більшості? [9].

Лише в 1955 р. Верховний Суд США відмовився від використання процесуального моменту, який виражається формулою "належної правової процедури", для анулювання права штатів регулювати бізнес і промислові відносини взагалі, "оскільки це може бути нерозумно". У 1963 р. Верховний Суд заявив, що "згідно з "конституційними приписами" він не буде підмінювати легіслатури в тому, що відноситься до регулювання соціальних і економічних питань. Якщо легіслатури вважають можливим взяти за вчителя Адама Сміта або лорда Кейнса, суд не буде ставити їм це у провину". І хоча рівень правової охорони праці в США не міг бути поставлений поряд із європейським рівнем, у більшості штатів уже в 1960-і роки були схвалені закони, які визначали тривалість роботи для жінок, а в окремих штатах - і закони, які забороняли жіночу працю, пов'язану з підняттям важкості до і після пологів тощо. В 1963 р. схвалюється закон, який заборонив дискримінацію жінок у сфері заробітної плати. Дія закону була поширена на 7,5 млн. жінок (із 25 млн. працюючих). Такий підхід відкидав "конституційний легізм" [7, с. 167-168].

Після Другої світової війни ситуація змінюється й Верховний Суд США активно відстоює ідеї соціальних прав, в тому числі отримання допомоги (станом на 1970 р. понад 9 мільйонів американців отримували допомогу у зв'язку з бідністю і лише у м.Нью-Йорку - понад 1 млн.). У справі "Гольдберг проти В.Келлі" (1970 р.) Суд визначив, що держава не може визнати конституційним припинення виплати державної допомоги від одержувача без надання їй можливості для проведення доказових слухань. Річ

йшла про те, що припинення таких виплат не може обійтися без належної правової процедури. Судом було також встановлено, що інтерес, який міститься у праві одержувача на безперервне отримання державної допомоги, яка забезпечує його основні продукти харчування, одяг, житло, медичний догляд, у поєднанні з інтересами держави, що його платежі не можуть бути помилково припинені, явно переважає конкуруючий інтерес держави щодо запобігання будь-якого збільшення податкового та адміністративної навантаження. При цьому Верховний Суд США у цій справі чітко визначив ознаки "належної правової процедури", яка має бути притаманна доказовому слуханню:

(А) таке слухання не повинно приймати форму судового або квазісудового процесу, але одержувач повинен бути забезпечений своєчасною та адекватною інформацією з докладним викладом причин припинення, а також ефективну можливість захисту, протистоячи несприятливим свідкам і представивши власні аргументи і докази в усній формі до особи, яка приймає рішення;

(Б) Адвокат не повинен бути представлений на слуханні щодо попереднього припинення виплати допомоги, але одержувач повинен мати можливість мати адвоката, якщо він того забажає;

(В) особі, яка приймає рішення, не потрібно подати повну думку або зробити офіційні висновки, фактів або юридичних висновків, але слід вказати причину його визначення і вказати на докази, які вона спиралася;

(Г) особа, яка приймає рішення, повинна бути неупередженою, і, хоча до участі в деяких аспектах справи не обов'язково залучати чиновника системи соціального забезпечення до слухання в якості особи, яка приймає рішення, він не повинен був брати участь у підготовці визначення на стадії розгляду [10].

У справі "Рада регентів державного коледжу проти Рота" (1972) йшлося про викладача, який був прийнятий до державного університету строком з 1 вересня до 30 червня наступного року на посаду доцента. Статут університету передбачав, що до 1 лютого в межах навчального року викладач мав бути повідомлений, чи буде продовжений з ним строк контракту на наступний навчальний рік. У встановлений термін президент коледжу повідомив його про відмову в продовженні контракту (на постійній основі викладачі коледжу приймалися після перших чотирьох років роботи). Однак, викладач оскаржив відмову з мотивів того, що та не була належно мотивована, тобто не була застосована належна правова процедура у питанні, в якому наявний "істотний інтерес" індивіда, а також, зважаючи на порушення Першої поправки (із-за нібито критики адміністрації), Верховний Суд США підтвердив значення належної правової процедури: "Уряд не повинен пропонувати добробуту або інші такі переваги своїм громадянам. Але як тільки уряд прийме рішення запропонувати такі пільги і встановлює стандарти, які визначають, коли людина має право, це означає, що уряд створив право і не може довільно заперечувати ці переваги. Він повинен забезпечити процедурний процес" [11].

Сучасний склад Верховного Суду США дійшов висновку, що в Конституції відсутні положення, які би дозволяли суддям вирішувати питання економічної політики щодо розподілу доходів і багатства за допомогою розгляду законодавчих класифікацій. Право на захист від бідності (бути вільним від злиднів) також відсутнє в Конституції. Тим не менше, в практиці Верховного Суду США справи щодо конституційності низки законів у соціальній сфері продовжують займати помітне місце, підкреслюючи, що соціально-економічна політика держави, питання набору соціальних стандартів для цілих категорій американців не може залишатися за межами конституційного контролю. Разом із тим, судова влада проявляє стриманість під час їх вирішення, роблячи наголос на перевірці дотримання належної правової процедури.

5. Результати дослідження

Розгляд справ щодо "прав благополуччя" Верховним Судом США тісно пов'язане з виробленням ним доктрини "політичного питання", тобто окреслення переліку тих питань, які не охоплюються, на думку Суду, його повноваженнями (Nonjusticiability). У справі "Baker v. Carr" (1962) Верховний Суд вказав на наступні критерії "політичного питання":

1) підходи до розуміння поділу влади визначають, що очевидно дане питання належить до компетенції політичних гілок влади згідно Конституції (текстуально);

2) аналіз даного питання показує, що з огляду на історію управління у відповідній сфері, воно не є прийнятним для судового вирішення, а також з огляду на можливі наслідки судового рішення;

3) дані питання потребують стандартів та/або політичних заяв законодавчої чи виконавчої влади;

4) вирішення даного питання вимагає початкового визначення політики певного виду, що може бути зроблено явно несудовим розсудом;

5) судові рішення з даного питання є неможливим без належної координації політичних гілок влади;

6) має місце незвичайна потреба беззаперечної відданості політичному рішення, що вже зроблено [12].

У справі "National Federation of Independent Business v. Sebelius" (2012) Верховний Суд США ще раз торкнувся доктрини "політичного питання", вказавши: "Члени цього суду наділені повноваженнями тлумачити закон; ми при цьому не володіємо ні досвідом, ні прерогативою прийняття політичних рішень. Ці рішення доручаються обраним керівникам нашої країни, які можуть бути викинуті з посад, якщо люди не згодні з ними. Це не є нашою роботою, щоби захистити людей від наслідків їхнього політичного вибору" [13].

6. Висновки

1. Правові позиції Верховного Суду США пройшли тривалу еволюцію в розумінні "прав добробуту": від їх повного несприйняття до оцінки в координатах принципу верховенства права, який іманентно впливає з Конституції.

2. Верховний Суд США пов'язує захист "прав добробуту" (неписаних конституційних прав) із захистом інших прав, які зовні закріплені в тексті Конституції (зокрема, з правом на належну правову процедуру).

3. Суд усувається від вирішення питань економічної політики, виходячи з принципу поділу влади і, зокрема, "доктрини політичного питання".

Література

1. Саломатін, О. Верховний Суд США: основні етапи захисту конституційних прав громадян [Текст] / О. Саломатін // Право США. – 2013. – № 1-2. – С. 113–121.
2. Tushnet, M. Civil Rights and Social Rights: The Future of the Reconstruction Amendments [Electronic resource] / M. Tushnet // Loyola of Los Angeles Law Review. – 1992. – Available at: https://www.law.ufl.edu/_pdf/student-affairs/syllabus/fa13/tushnet_social_and_political_rights.pdf
3. Dandridge v. Williams, 397 U.S. 471 (1970) [Electronic resource]. – Available at: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/397/471/case.html>
4. San Antonio Indep. Sch. Dist. v. Rodriguez, 411 U.S. 1 (1973) [Electronic resource]. – Available at: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/411/1/>
5. Shelley v. Kraemer, 334 U.S. 1 (1948) [Electronic resource]. – Available at: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/334/1/case.html>
6. Давид, Р. Основные правовые системы современности [Текст] / Р. Давид, К. Жоффре-Спинози. – М.: Междунар. отношения, 1999. – 400 с.
7. Черниловский, З. М. От Маршалла до Уоррена: (Очерки истории Верховного суда США) [Текст] / З. М. Черниловский. – М.: Юрид. лит., 1982. – 224 с.
8. Адыгезалова, Г. Э. Оливер Уэнделл Холмс [Текст] / Г. Э. Адыгезалова // Правоведение. – 2006. – № 5. – С. 184–196.
9. Lochner v. New York, 198 U.S. 45 (1905) [Electronic resource]. – Available at: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/198/45/case.html>
10. Goldberg v. Kelly, 397 U.S. 254 (1970) [Electronic resource]. – Available at: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/397/254/>
11. Board of Regents of State Colleges v. Roth, 408 U.S. 564 (1972) [Electronic resource]. – Available at: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/408/564/case.html>
12. Baker v. Carr 369 U.S. 186 (1962) [Electronic resource]. – Available at: <http://law2.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/conlaw/baker.html>
13. Supreme court of the united states [Electronic resource]. – Available at: <https://www.law.cornell.edu/supct/pdf/11-393.pdf>

Дата надходження рукопису 23.10.2017

Бадида Андріанна Юрїївна, кандидат юридичних наук, старший викладач, кафедра теорії та історії держави і права, ДВНЗ "Ужгородський національний університет", пл. Народна, 3, м. Ужгород, Закарпатська обл., Україна, 88000

Лемак Василь Васильович, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, завідувач кафедри, кафедра теорії та історії держави і права, ДВНЗ "Ужгородський національний університет", пл. Народна, 3, м. Ужгород, Закарпатська обл., Україна, 88000