

ПАНЕЛЬ II. СИНЕРГЕТИКА ПРАВА: ІСТОРІЯ, ТЕОРІЯ ТА ФІЛОСОФІЯ

СОЦІАЛЬНІ ПРАВА ТА СУДОВИЙ КОНСТИТУЦІЙНИЙ КОНТРОЛЬ: ДОСВІД ФРАНЦУЗЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ

Бадида А.Ю.,

*доцент кафедри теорії та історії
держави і права, к.ю.н., доцент*

Чи належать соціальні права до фундаментальних прав людини і, головне, чи можуть вони бути захищені судом так само, як і громадянські та політичні права – ці питання сьогодні активно обговорюються правовими доктринами багатьох держав і Франція в цьому випадку не є винятком. Постає низка інших питань, які роблять цю дискусію актуальною та практично спрямованою. По-перше, йдеться про те, наскільки (і чи не найбільше) постраждають саме соціальні права в епоху глобалізації і чи не протистоять вони самій суті глобалізації. По-друге, відкритими залишаються питання обсягу конституційного закріплення соціальних прав і наявності в сучасних конституціях застережень стосовно обсягу судового захисту цих прав.

Метою цього дослідження є аналіз підходів до розуміння обсягу соціальних прав та конституційного судового контролю в Французькій Республіці.

Хоча прийнято вважати, що соціальні права (як права людини «другого покоління») стали реальністю в ХХ столітті, насправді їх корені сягають кінця XVIII століття. На європейському континенті вперше про соціальні права людини згадує Конституція Франції 1791 року. У ній визначаються гарантії права на працю, на публічну опіку, на освіту. Декларація прав і свобод людини та громадянина Франції (складова Конституції 1791 р. і наступних французьких конституцій, в тому числі сучасної) вперше чітко сформулювала не лише сутність

конституціоналізму (у пункті 16 визначалося: «Будь-яке суспільство, в якому не забезпечено користування правами і не проведено поділ влади, не має конституції»), але й закріплювала право власності: «Так як власність є право недоторкане і священне, то ніхто не може бути позбавлений її інакше, як у випадку установленої законом безсумнівної суспільної необхідності і за умови справедливого і попереднього відшкодування» (пункт 17) ¹.

Уперше в історії людства саме в французькій Конституції 1791 р. були закріплені обов'язки держави щодо соціального захисту населення. У розділі 1 цієї конституції («Основні положення, забезпечені конституцією») було встановлено: «Буде створено та організовано загальну установу «Громадська допомога», яка буде виховувати покинутих дітей, для допомоги бідним німецьким людям та забезпечувати роботу працездатних бідних, котрі не змогли її взяти. Буде створена та організована народна освіта, що стосується всіх частин освіти, які є необхідними, для всіх людей...» ².

У Французькій Республіці, як відомо, закріплення основних прав і свобод людини і громадянина зосереджене в Декларації прав і свобод людини і громадянина 1789 р. та в преамбулі до Конституції 1946 р., які Конституцією 1958 р. визнані «діючими». У вказаній преамбулі визначається, зокрема: «Кожен трудящий через...своїх делегатів бере участь у колективному визначенні умов праці так само як і в керівництві підприємствами...Право страйків гарантується в рамках законів, які його регламентують... Нація гарантує особі і сім'ї, необхідні умови для їх розвитку. Вона гарантує всім, зокрема дитині, матері і трудящим похилого віку, охорону здоров'я, матеріальне забезпечення, відпочинок і дозвілля. Будь-яка людська істота, позбавлена можливості працювати за своїм віком, фізичним чи розумовим станом або економічним становищем, має право отримувати від колективу кошти, необхідні для існування. Нація гарантує рівний доступ дітям і дорослим до освіти, набуття професії і культури. Організація суспільної, безкоштовної і світської освіти всіх ступенів є обов'язком держави...» ³

¹ Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>

² Constitution de 1791. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1791>

³ Costituzione della Repubblica Francese 1958. URL: http://host.uniroma3.it/progetti/cedir/cedir/Lex-doc/Fr_Cost.pdf

Конституційна Рада Французької Республіки протягом свого функціонування багаторазово зверталася до захисту соціальних прав людини.

13 серпня 1993 року Конституційна Рада у рішенні підкреслила специфіку розуміння соціальних прав іноземців. На її думку, законодавець не порушує принцип рівності, розмежовуючи іноземців, які проживають на законних підставах, та тих, чиє становище було незаконним, за умови, що певні форми соціальної допомоги надаються для забезпечення застосування за будь-яких обставин соціальних принципів загального обсягу, визначених в преамбулі до Конституції 1946 року (виділення автора).

21 січня 1995 року Конституційна Рада зробила фундаментальний висновок про те, що можливість «кожного мати гідне житло є метою, що має конституційну цінність». Таку позицію було виведено з конституційного положення преамбули Конституції від 27 жовтня 1946 р., з тлумачення якого випливало, що захист гідності людської особи від будь-якої форми деградації є принципом, що має конституційну цінність, і що нація повинна забезпечити «для людини та сім'ї необхідні умови до їх розвитку», що, нарешті, «кожна людина, яка ... не може працювати, має право отримати від громади адекватні засоби існування».

Конституційна Рада відзначила в цьому рішенні декілька ключових позицій, які демонструють підхід органу конституційної юрисдикції до розуміння обсягу та способів реалізації соціальних прав людини:

«...5. Беручи до уваги, що згідно з абзацом десятим Преамбули Конституції 1946 р. «Нація забезпечує людині та сім'ї умови, необхідні для їх розвитку»; що згідно з абзацом одинадцятим цієї преамбули нація «гарантує всім, зокрема дитині, матері та старим робітникам, захист здоров'я, матеріальне забезпечення, відпочинок та дозвілля. Будь-яка людина, яка через свій вік, фізичний чи психічний стан, економічне становище не може працювати, має право отримати від громади адекватні засоби існування» (виділення автора);

6. Беручи до уваги, що з преамбули до Конституції 1946 р. Також впливає, що захист гідності людської особистості від будь-якої форми деградації є принципом конституційної цінності;

7. Беручи до уваги, що з цих принципів випливає, що можливість кожного мати гідне житло є метою конституційної цінності;

8. Беручи до уваги, що законодавець і уряд мають обов'язок визначити, відповідно до їх відповідних повноважень, способи реалізації цієї мети, що має конституційну цінність; що законодавець може з цією метою змінювати, доповнювати або скасовувати законодавчі положення, раніше оприлюднені, на єдиній умові не позбавляючи правових

гарантій принципів конституційної цінності, які вони мали впроваджувати (виділення автора);

9. Враховуючи, що ... законодавець мав намір сприяти виконанню плану екстреного розміщення бездомних осіб, установа яких була передбачена для тих самих цілей статтею 21 згаданого закону від 21 липня 1994 р.; що згідно з цією статтею такий план «аналізує потреби та передбачає можливості розміщення аварійних приміщень у приміщеннях з гігієнічними та комфортними умовами, що поважають гідність людини»; що, отже, зміни, внесені законодавцем до статті L. 302-7 Кодексу будівництва та житлового будівництва, не ігнорують конституційні вимоги, згадані вище, а мають тенденцію навпаки посилити умови реалізації...».

Одним із ключових для розуміння соціальних прав людини є рішення Конституційної Ради від 18 грудня 1997 року. У ньому Конституційна Рада підтвердила, на підтвердження попередньої судової практики, згідно з якою неможливо оскаржити перед Конституційною Радою питання стосовно контролю законів про фінансування соціального забезпечення. Конституційна Рада, визнавши, що республіканське законодавство до набрання чинності Преамбулою 1946 року безперервно підтверджувало обов'язок громади захищати сімейну одиницю та забезпечувати в інтересах дитини матеріальну підтримку сімей, зокрема щодо багатодітних сімей, підкреслила, що цей закон ніколи не надавав абсолютного характеру принципу, згідно з яким ця допомога повинна бути універсальною і стосуватися всіх сімей. Нарешті, Конституційна рада постановила, що *якщо абзаци десятий та одинадцятий преамбули Конституції 1946 р. передбачають реалізацію національної політики солідарності на користь сім'ї, законодавець у рамках цієї вимоги має можливість обрати найбільш відповідні способи надання допомоги сім'ям* (виділення автора).¹

12 грудня 2002 року Конституційна Рада, розглядаючи питання конституційності закону про фінансування соціального забезпечення на 2003 рік, підкреслила, що в оцінці конституційності закону, зокрема важливо те, що ні прогнози доходів, ні цілі видатків на медичне страхування в цьому законі не свідчать про явні помилки. Відтак законодавець не нехтує принципом рівності, коли встановлює різницю в ставленні до мети загального інтересу, яку він окреслив. Це стосується внеску на пиво з високим вмістом алкоголю з метою забезпечення охо-

¹ Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995. Loi relative à la diversité de l'habitat. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1995/94359DC.htm>

рони здоров'я населення, оскільки останнє захищається одинадцятим абзацом Преамбули до Конституції від 27 жовтня 1946 р.

Рішенням від 28 квітня 2005 р. Конституційна Рада, розглядаючи справу стосовно положень закону щодо умов життя та праці на борту судна, що плаває під французьким прапором, винагороди та соціального захисту моряків, підкреслила, що моряки, які проживають за межами Франції, потрапляють, з огляду на рівень життя їхніх країн, в іншу ситуацію, ніж у французьких моряків, і що ця різниця виправдовує, з точки зору мети збереження французького торгового флоту, різницю в поводженні. Проте Конституційна Рада підтвердила як винагороду, так і соціальне забезпечення, яких закон гарантує морякам, які проживають за межами Франції, гарантуючи захист, який відповідає вимогам Преамбули до Конституції 1946 року. Відповідно до одинадцятого абзацу преамбули до Конституції 1946 р. нація «гарантує всім, зокрема дитині, матері та старим робітникам, захист здоров'я, матеріальне забезпечення, відпочинок ...», а законодавець повинен визначити, відповідно до викладеного таким чином принципу, способи його реалізації (виділення автора).

У рішенні від 16 серпня 2007 року Конституційна Рада, розглядаючи умови реалізації права на страйк, відзначила, що право на страйк є принципом, що має конституційну цінність, але воно має обмеження та надало повноваження законодавцю встановити ці межі шляхом необхідного узгодження між захистом професійних інтересів та захистом «загальних інтересів». У державних службах право на страйк не може перешкоджати владі законодавчого органу вводити необхідні обмеження для забезпечення безперервності державної служби, що також має характер принципу конституційної цінності.

У рішенні 12 травня 2010 року, розглядаючи справу про закон, що стосується відкритості конкуренції та регулювання сектору азартних ігор в Інтернеті, Конституційна Рада окреслила свої власні повноваження після конституційної реформи 2008 року, зокрема й щодо захисту соціальних прав в порядку пріоритетного питання конституційності. З цією метою, Конституційна Рада дійшла висновків: 1) Конституційна Рада, яка була застосована до статті 61 чи статті 61-1 Конституції, не має на меті перевірку відповідності закону міжнародним та європейським зобов'язанням Франції. Цей контроль є відповідальністю адміністративної та судової юрисдикції; 2) незважаючи на згадування в Конституції Договору, підписаного в Лісабоні 13 грудня 2007 року, Конституційна Рада також не повинна перевіряти сумісність закону з цим Договором; 3) перегляд конституційної вимоги щодо транспонування директив здійснюється лише в рамках статті

61, а не в рамках статті 61-1. Це не позбавляє адміністративні та судові юрисдикції контролю щодо чинності закону; 4) у застосуванні статті 23-3 постанови від 7 листопада 1958 р. про органічний закон про Конституційну Раду будь-який суддя може, якщо він передає пріоритетне питання конституційності, з одного боку, виносити рішення, не чекаючи рішення, що стосується пріоритетного питання конституційності, якщо законом або постановою передбачено, що воно буде керувати у визначений термін або в терміновому порядку, а, з іншого боку, вжити всіх тимчасових або забезпечувальних заходів, необхідних для негайного припинення будь-якої можливої дії несумісного закону Міжнародні та європейські зобов'язання Франції; 5) стаття 61-1 Конституції та статті 23-1 та наступні постанови від 7 грудня 1958 року не позбавляють адміністративні та судові суди права або обов'язку звертатися до Суду Європейського Союзу програмне забезпечення відповідно до статті 267 Договору про функціонування Європейського Союзу.

У рішенні від 31 січня 2020 року Конституційна Рада визнала, що положення, що забороняють виробництво, зберігання та обіг у Франції засобів захисту рослин, що містять активні речовини (гербіциди, фунгіциди, інсектициди або акарициди), які не дозволені Європейським Союзом, через їх вплив на здоров'я людей, здоров'я тварин або навколишнє середовище, є такими, що відповідають Конституції. Конституційна Рада, нагадавши, що свобода ведення бізнесу впливає зі статті 4 Декларації прав людини і громадянина 1789 року, підкреслила, що законодавець відповідає за забезпечення узгодження цілей конституційної цінності охорони навколишнього середовища та охорони здоров'я із здійсненням підприємницької свободи.

Підсумовуючи, слід зазначити, що сьогодні французька правова доктрина стверджує (хоч і обережно), що «права для бідних не бідними правами», а традиційне розділення між громадянськими та політичними правами, з одного боку, та соціальними правами, з іншого, зараз ставиться під сумнів: вже не соромно більше вимагати в суді права на їжу, право на житло чи охорону здоров'я. Окрім того, розробляються нові інтелектуальні конструкції, які переосмислюють універсальність та неподільність прав людини, суди, як міжнародні, так і національні, своїми рішеннями сприяють посиленню ефективності та забезпечення соціальних прав.¹

¹ La justiciabilité DES DROITS SOCIAUX: vecteurs et résistances Préface de Mireille DELMAS MARTY. Actes du colloque tenu au Collège de France Paris, 25 et 26 mai 2011. URL: <http://pedone.info/site/wp-content/uploads/2016/12/657.pdf>

Такий підхід французьких учених перебуває в одному векторі з поступовим усвідомленням цієї проблеми на міжнародному рівні. У спеціальній доповіді міжнародної комісії юристів «Суд і правове гарантування соціальних і економічних прав» (Женева, 2008) відзначається: ідея про те, що права цього блоку як категорія не підходять для судового рішення, є серйозною помилкою. Ці права не дотримуються єдиною схемою і не можуть бути ідентифіковані через єдину ознаку або характеристику. Відмінності між ними, з одного боку, а також громадянськими і політичними, з іншого, є більш тонкими, ніж у традиційно пропонованому їх розподілі. Очевидні перешкоди на шляху і труднощі, які можуть постати в судовому порядку їх захисту, в рівній мірі зачіпають громадянські і політичні права, але це ніколи не приводило до висновку, що ці права не можуть бути захищені в судовому порядку.²

² Courts and the Legal Enforcement of Economic, Social and Cultural Rights. Comparative experiences of justiciability. Geneva, 2008. - 132 p. URL: http://www.humanrights.ch/upload/pdf/080819_justiziabilitt_esc.pdf