



Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 3. С. 329–339

Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law, 2021, vol. 21, iss. 3, pp. 329–339

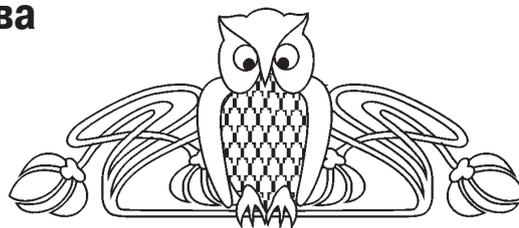
<https://eup.sgu.ru>

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-3-329-339>

Научная статья

УДК 342.734

Конституционные социальные права в странах Европейского союза. Теоретические положения и проблемы реализации



А. С. Бурданова

Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, Россия, 410012, г. Саратов, ул. Астраханская, д. 83

Бурданова Анна Сергеевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права, gons.anna@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-9484-4727>

Аннотация. Введение. Социальные права относятся ко второму поколению прав и свобод человека, обеспечивают социальную безопасность, всестороннее развитие личности. Они достаточно широко представлены в национальном законодательстве стран Европейского союза, в первую очередь в профильном законодательстве. Однако этого нельзя сказать о конституционном праве, что связано с различными подходами ученых-юристов и наработанными практиками по правовому регулированию реализации соцгарантий в конкретном государстве. Методологическую основу работы составили общенаучные и специально-юридические методы исследования. **Теоретический анализ.** В научной европейской литературе нет единого подхода к определению основных социальных прав, их сущности, видов, правовых последствиях. Более того, существуют кардинально противоположные точки зрения о необходимости их признания и закрепления на конституционном уровне. Так, дискуссия присутствует в отдельных государствах и Европейском союзе в целом. В правовой доктрине ряда стран, например Германии, применяются широкий и узкий подходы к определению социальных прав. При этом на общеевропейском уровне преимущественно используется широкий подход, который обращает внимание на наличие соцгарантий в конституциях и, соответственно, государственных целевых программах социальной направленности. **Эмпирический анализ.** В целом, Конституции стран ЕС закрепляют отдельные социальные права, которые могут отличаться по фактической форме их выражения в конституционных актах в зависимости от юридических подходов, традиций, исторического пути, экономического и политического опыта конкретного государства. Между тем точка зрения о необходимости признания социальных прав на высшем уровне, несмотря на имеющуюся критику, стала определяющей при их последующем включении в Хартию Европейского союза об основных правах. **Результаты.** В рабочем документе Европарламента выделяются три системы интеграции социальных прав в Основной закон: либеральная (например, Австрия), умеренная (например, ФРГ) и южно-европейская (характерна для Испании, Италии, Португалии, Греции). В то же время сравнение показывает, что для реализации прав второго и третьего поколения недостаточно одного их конституционного закрепления. Необходим общественно-политический консенсус, отражаемый через нормативно-правовые акты, принимаемые законодательным органом. На уровне Европейского союза предпринимаются попытки расширения социальных гарантий, которые сталкиваются с неприятием концепции по унификации социальных прав со стороны отдельных государств-членов.

Ключевые слова: социальные права, конституция, конституционная модель социальных прав, экономика

Для цитирования: Бурданова А. С. Конституционные социальные права в странах Европейского союза. Теоретические положения и проблемы реализации // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 3. С. 329–339. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-3-329-339>

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0)

Article

Constitutional social rights in the countries of the European Union. Theoretical provisions and problems of implementation

A. S. Burdanova

Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia

Anna S. Burdanova, gons.anna@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-9484-4727>

Abstract. Introduction. Social rights belong to the second generation of human rights and freedoms, they ensure social security, all-round development of the individual. They are widely represented in the national legislation of the countries of the European Union, primarily in the relevant legislation. However, the same cannot be said about constitutional law, which is associated with different approaches of legal



scholars and proven practices in the legal regulation of the implementation of social guarantees in a particular state. The methodological basis of the work was formed by general scientific and special legal research methods. **Theoretical analysis.** In the scientific European literature there is no single approach to the definition of basic social rights, their essence, types, legal consequences. Moreover, there are fundamentally opposite points of view about the need for their recognition and consolidation at the constitutional level. Thus, the discussion is on in individual states and the European Union as a whole. In the legal doctrine of a number of countries, for example Germany, broad and narrow approaches are used to define social rights. At the same time, at the pan-European level, a broad approach is mainly used, which draws attention to the presence of social guarantees in the Constitutions and, accordingly, state target programs of a social orientation. **Empirical analysis.** In general, the Constitutions of the EU countries enshrine certain social rights, which may differ in the actual form of their expression in constitutional acts. This form depends on legal approaches, traditions, historical path, economic and political experience of the state. Meanwhile, the point of view about the need to recognize social rights at the highest level, despite the existing criticism, became decisive during their subsequent inclusion in the Charter of Fundamental Rights of the European Union. **Results.** The working document of the European Parliament distinguishes between three systems for integrating social rights into the Basic Law: liberal (for example, Austria), moderate (for example, Germany) and southern European (typical of Spain, Italy, Portugal, Greece). At the same time, the comparison shows that for the realization of the rights of the second and third generations, constitutional consolidation is not enough; a socio-political consensus is needed, reflected through the normative legal acts adopted by the legislative body. In the European Union, attempts are being made to expand social guarantees, which face the rejection of the concept of unification of social rights by individual member states.

Keywords: social rights, constitution, constitutional system of social rights, economics

For citation: Burdanova A. S. Constitutional social rights in the countries of the European Union. Theoretical provisions and problems of implementation. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 3, pp. 329–339 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-3-329-339>

This is an open access article distributed under the terms of Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0)

Введение

Социальные права достаточно широко представлены в законодательстве любого государства. Это обусловлено как заботой о сбережении «человеческого капитала», так и глубоким пониманием того, что социальная безопасность – это не только пограничный контроль, камеры слежения и органы правопорядка, но и социальная поддержка отдельных слоев населения. Между тем в мировом научном сообществе до сих пор присутствует дискуссия по вопросу конституционного характера социальных прав. Несмотря на признание отдельных видов социальных прав в конституционных актах стран Европейского союза, их объем, способы и характер конституционного закрепления существенно отличаются.

Методологическую основу исследования составили общенаучные методы: анализ, синтез, обобщения, классификация. Также использовались специально-юридические методы: формально-юридический и сравнительно-правовой.

В статье проанализированы нормативно-правовые акты, рабочие документы Европейского союза и отдельных государств-членов, представлены основные позиции европейских ученых.

Теоретический анализ

Идея о социальных правах как конституционных старше дискуссии о соотношении правового и социального государства, хотя они и тесно взаимосвязаны [1, с. 19]. Как в российской, так и в западной юридической науке определение, юридическая природа и правовые последствия социальных прав – дискуссионный вопрос.

В России принято рассматривать социальные права как права второго поколения, которые затрагивают социально-экономические условия жизни людей, а также обеспечивают социальную безопасность личности, социальную свободу [2, с. 90]. В частности, Е. А. Лукашева отмечает, что они определяют положения человека в сфере труда и быта, благосостояния, социальной защищенности с целью создания условий, при которых люди могут быть свободны от страха и нужды [3, с. 159].

Распространена точка зрения, что социальные права гарантируют отдельному лицу защиту и поддержку со стороны общества и государства по удовлетворению важнейших жизненных нужд [4, с. 6], без которых не может идти речи о нормальном существовании [5, с. 84].

Таким образом, социальные права – это закрепленные в Основном законе страны возможности человека претендовать на получение от государства определенных материальных благ с целью удовлетворения его жизненных потребностей, необходимых для нормального физиологического, материального и духовного существования и развития [6, с. 7–8].

В отечественной научной литературе вопрос о статусе социальных прав остается открытым. Ряд ученых не рассматривают их как субъективные права, ссылаясь на отсутствие возможности судебной защиты. Иные [2, с. 91] утверждают, что субъективное право необходимо понимать широко, а «правопритязание», помимо судебной защиты, предполагает другие возможности его обеспечения, в том числе в сфере экономических и политических гарантий личности. Как итог, социальные права признаются субъективными.



Для более полного понимания отношения к социальным правам в европейской науке следует обратиться к их истории. Уже Французская Конституция 1793 г. содержала предпосылки конституционного признания социальных гарантий. В раннем европейском социалистическом движении социальные права рассматривались как права человека (в первую очередь – права рабочих), призванные предотвратить обнищание. Позднее они были совмещены с гражданскими правами лиц, не владеющих собственностью на средства производства. В российской литературе существует точка зрения, что признание со стороны государства социальных прав стало реакцией на обострение социальной напряженности в обществе [7, с. 68]. Различные концепции, теории и идеи обосновывали необходимость данного вида прав обеспечением внутренней безопасности и общественного согласия. Именно это переосмысление либеральной правовой государственности стало фундаментом для последующего формирования теории социального государства, дополнения каталога основных прав трудовыми правами и правами в сфере социального обеспечения.

В немецкой литературе, в том числе в рабочих документах органов ЕС, подобные мнения имеются только о начале пути формирования социальных прав [8, с. 15]. В работах современных ученых встречается точка зрения о природе возникновения социальных прав через призму социальной ответственности [9, с. 69]. Согласно этой точке зрения, социальные права имеют глубокие христианские корни, отходят от идеи справедливости, необходимости поддержки неимущих. Например, в Австрии социальные права не были включены в Конституцию в том числе из-за политики секуляризации. В Германии же социальные права по требованию церкви сначала были добавлены в первую Конституцию (in der Frankfurter Paulskirche 1848 г.), а потом и в современный Основной закон 1949 г. [10, с. 113–114].

П. Бадура пишет, что объективно отправной точкой в признании социальных прав стало понимание, что они являются формой реализации индивидуальных и общественных свобод, их социальными последствиями в либеральном правовом государстве [8, с. 17]. В сущности, они подпадают под область действия конституционных прав и свобод человека. Свобода конкретного лица может различаться в зависимости от возможности ее реализации. Таким образом, формальные свобода и равенство могут отличаться от реальных свободы и равенства и поэтому должны обеспечиваться государством. Как итог, идея социальных прав не противостоит ценностям либерального правового государства, являясь его логическим следствием.

Государство должно не только гарантировать формальную свободу, но и противодействовать возникновению пропасти между формальным и фактическим равенством. Именно эта тема на протяжении последних десятилетий обсуждается в юридическом и политическом дискурсе. В частности, речь идет о понимании, что свобода каждого человека обеспечивается только при равном распределении возможностей. Идея основных социальных прав, по существу, направлена на обеспечение социальных предпосылок для осуществления свободы. При этом сомнительно, что «настоящая» свобода действительно может быть установлена или может продвигаться только через основные социальные права.

В Австрии есть мнение [11, с. 3], что социальные права не только исходят из универсальности прав человека, но и призваны, прежде всего, усилить субъективную безопасность каждого. А это уже способствует обеспечению общественной безопасности в целом.

В юридической догматике, обобщенной Бундестагом в 2007 г. [1, с. 16], основные социальные права не имеют единого содержания и могут рассматриваться как программные положения, гарантии, руководящие принципы, меры помощи и поддержки, цели деятельности государства и полномочия законодательных органов власти в социальной сфере.

Основные признаки субъективных прав могут иметь место в отношении социальных, хотя на практике это по большому счету является исключением. Как правило, законодательный орган обязан на регулярной основе подробно определять содержание социальных прав. Ряд ученых считают, что реализация данного вида прав через правопритязание является утопичной, поскольку в действительности социальные права «маскируют» цели и задачи государства [12, с. 1388]. В свою очередь, такой подход имеет значение для судебной защиты социальных прав, которые, как показывает практика, прямо ей не подлежат.

Часто эти права обобщаются термином «основные социальные права», которые гарантируют субъективные притязания на получение пособий в рамках одного из основных прав, другие ученые определяют этот термин шире: в их понимании он охватывает все основные права, относящиеся к социальной сфере. третьи отказываются от четкого разграничения или довольствуются казуистикой основных социальных прав [13, с. 35].

Г. И. Випфельдер в своей работе «Конституционно-правовая кодификация основных социальных прав» приводит следующее определение [14, с. 141]. Социальные права – это права лица, которые он может воспринимать только в своей связи



с другими членами общества и которые могут быть реализованы, если государство принимает на себя обязанность обеспечивать стандарт жизни отдельного гражданина. Социальные права являются дополнением к правам первого поколения, так как без этого минимума нельзя обеспечить социальную безопасность. При этом, в противоположность либеральным правам, которые призваны защищать от государства, социальные права реализуются с помощью государства.

Подобное отношение к определению понятия и сущности социальных прав присутствует и на уровне Европейского союза. При этом использование этого термина в Евросоюзе может отличаться от национального. Поэтому принято проводить различие между основными социальными правами в узком смысле и основными социальными правами в широком [13, s. 30]. В узком смысле социальные права отличны от классических прав и представляют собой требование по предоставлению материальных средств в качестве мер поддержки; в широком – основаны на конституционных правах первого поколения, принципе равенства и предполагают принятие государственных целевых программ по обеспечению равного доступа к основным сферам жизнедеятельности.

Кроме того, имеет место утверждение о неделимости основных прав, что предполагает отказ от их классификации на отдельные виды (личные, гражданские, социальные, экономические и т.д.).

Эмпирический анализ

Несмотря на то что в социалистических и коммунистических государствах преобладало мнение, что социальные права – результат общественно-политического движения, впервые на конституционном уровне они были закреплены в Мексике (1917 г.) и Веймарской Республике Германия (1919 г.). В Восточной Европе социальные права получили статус конституционных после Второй мировой войны под воздействием норм Конституции СССР 1936 г. В настоящее время конституции этих государств представляют симбиоз социальных прав и принципов рыночной экономики. Роль государства как главного распорядителя всех благ и ресурсов в конституционных актах больше не обозначается, а свободный рынок относится к основам конституционного строя. Несмотря на острую дискуссию и критику начала 90-х гг., социальные права были добавлены в новые конституции. При этом в деталях они отличаются от социалистических редакций. Частично из Основного закона ФРГ взяты принципы социальной рыночной экономики (например, в ст. 20 Конституции Польши или преамбуле Конституции Венгрии).

В Чехии основные права закреплены не в Конституции 1992 г., а в Декларации прав и свобод. В гл. 4 содержится каталог социальных прав, который, по мнению европейских ученых, является одним из самых обширных в ЕС и сформулирован как субъективное право [15, s. 35]. Например, абз. 3 ст. 26 устанавливает право каждого зарабатывать на жизнь работой, а государство обязано заботиться о материальном обеспечении граждан, которые неспособны работать. Подробно реализация данного права устанавливается законом. Соответствующие формулировки используются в ст. 28–35 (защита трудовых прав, родителей, семьи, детей, молодежи, право на медпомощь, на социальное обеспечение, на образование, в том числе государственную поддержку во время учебы). Таким образом, объем реализации социальных прав конкретизируется в профильном законодательстве.

В Конституции Эстонии от 28 июня 1992 г. социальные права менее детализированы, чем в Чехии. Отсутствует право на труд, действует либеральное право на свободный выбор профессии и рода деятельности. Закреплены защита семьи, родителей, детей (ст. 27), право каждого на здоровье и помощь гражданам в связи со старостью, нетрудоспособностью, потерей кормильца и бедностью (ст. 28), обязанность государства организовывать профобучение и оказывать помощь в трудоустройстве (ст. 29). Гарантировано право каждого на образование, которое включает возможность обучаться на эстонском языке и получать бесплатное школьное образование в государственных учреждениях.

Современное конституционное строительство в Венгрии связано с Конституцией, принятой 25 апреля 2011 г. В предыдущем Основном законе (1990-х гг.) было три статьи, устанавливающие социальные гарантии: экономическая безопасность, образование и развитие молодежи (ст. 16), забота о нуждающихся (ст. 17), право каждого на здоровую окружающую среду (ст. 18). Новая Конституция предусматривает широкий спектр социальных целей и задач Венгерского государства: защита брака, поддержка рождения детей, защита семьи в соответствии с законом (ст. М); защита и охрана окружающей среды (ст. О); защита свободы обучения и преподавания (п. 1 ст. IX); поддержка женщин, пожилых, инвалидов в соответствии со специально разработанными мерами (п. 5 ст. XV). Как правило, используются следующие формулировки: Венгрия стремится предоставить каждому возможность иметь жилье (ст. XX), а каждому гражданину – социальное обеспечение (ст. XVIII). Формулировки, характерные для субъективных прав, представлены в



праве на образование, праве детей на защиту и заботу об их развитии, трудовых правах (отпуск, благоприятные условия труда и т.д.), праве каждого на сохранение физического и психического здоровья. При этом право во второй части анализируемых статей корреспондирует обязанности государства по его гарантированности. Например, право на сохранение физического и психического здоровья устанавливает, что Венгрия гарантирует его через безопасные условия труда, медобслуживание, возможность регулярной физической активности, защиту окружающей среды (ст. XIX).

В ст. 2 Конституции Польши 1997 г. провозглашено, что Республика является демократическим правовым государством, осуществляющим принципы социальной справедливости. При этом Основной закон, прежде всего, содержит программные положения, обязывающие государство принимать соответствующие практические меры и профильное законодательство по обеспечению минимальных условий жизни людей (разд. 2 ч. 3). Например, ст. 75 закрепляет проведение политики по удовлетворению жилищных потребностей граждан, поддержке социального строительства и мер против бездомности, поощрению действий граждан, направленных на приобретение собственного жилища.

В ст. 2 Конституции Словении содержится оговорка о социальной государственности, которая впоследствии конкретизируется в ст. 50. Так, установлено право на соцобеспечение, здоровье, благоприятную окружающую среду. Также гарантируется право на образование для инвалидов, бесплатное школьное образование, защита и забота о детях, обязанность государства по созданию возможностей для трудоустройства. Статья 78 закрепляет, что государство предоставляет гражданам возможность для обеспечения достойных условий жизни.

За исключением закрепления трудовых прав (на достойные условия труда и справедливую оплату труда – ст. 48; право на отдых, отпуск, свободное время – ст. 49), в Конституции Литвы содержится только право на социальную защиту по безработице. Социальная сфера прописана с формулировкой «государство гарантирует» право граждан на пенсии и прочие соцвыплаты (ст. 52), «государство проявляет заботу о здоровье людей и гарантирует медпомощь, поощряет физкультуру и оказывает содействие спорту» (ст. 53).

Конституция Латвии от 1922 г., дополненная новыми положениями в 1988 г. и обновленной преамбулой в 2014 г., закрепляет социально ответственный характер государства (в преамбуле). Как и у Литвы, Основной закон содержит социаль-

ные права в сфере труда (ст. 107), формулировки «государство защищает»: брак, семью, право жить в благоприятной окружающей среде, здоровье, а также устанавливает права на образование и социальное обеспечение.

Конституции Словакии (1992 г.), Болгарии (1991 г.), Хорватии (1990 г.), Румынии (1991 г.) содержат похожий каталог социальных прав и закрепляют право на труд, соцобеспечение, охрану здоровья и школьное образование. Устанавливаются обязанности государства по защите семьи, материнства, детства, благоприятной окружающей среды. При этом в преамбуле Болгарской Конституции провозглашена решимость создать социальное государство, в ст. 1 Конституции Хорватии закрепляется социальная государственность, в ст. 43 Конституции Румынии – обязанность государства принимать меры экономического развития и социальной защиты, призванные обеспечить гражданам достойный уровень жизни.

В Конституции Дании от 5 июня 1953 г. социальные права отражены слабо (абз. 1 ст. 75 устанавливает обязанность государства предпринимать усилия по предоставлению каждому гражданину работы, обеспечивающей его существование; ст. 76 – школьное образование для детей). По мнению ряда ученых, одной из причин этого служит тот факт, что основные положения Конституции были взяты из Конституции 1849 г. и в дальнейшем развили ее либеральный характер [15, s. 14].

Согласно Конституции Финляндии (1999 г.), социальные права нельзя рассматривать как субъективные и подлежащие конституционной защите [15, s. 26]. При этом в ней установлены: право на бесплатное школьное образование, обязанность государства обеспечить равную возможность на получение иного образования (параграф 16), заботиться о защите трудящихся, содействовать занятости (параграф 18), а также право на соцобеспеченность (параграф 19). Анализ профильного законодательства показывает, что, к примеру, право на социальную помощь может быть защищено в административном суде.

Конституция государства всеобщего благоденствия – Швеции – в параграфе 2 абз. 2 устанавливает, что главная цель власти – личное, финансовое и культурное благополучие человека. Государство обязано обеспечивать права на труд, жилище, образование, содействовать социальному обеспечению, безопасности и хорошим условиям жизни. Эти социальные гарантии подкреплены положениями соответствующего законодательства. На многопрофильную господдержку имеет право каждый, независимо от его финансового положения.



В целом, социальные права в странах Скандинавии успешно обеспечиваются в рамках законодательства, социального партнерства, а также общественно-политического консенсуса. Они эффективно защищаются в рамках трудового права, права социального обеспечения и норм иных отраслей, а также через суд в случае несогласия с действиями исполнительной власти. В то же время скандинавские страны следуют правовой традиции «судебной сдержанности» [15, с. 28]. Она предполагает осторожность судов в толковании конституционных актов, что связано с незыблемостью высокого статуса парламента. При этом, к примеру, в Швеции созданы специальные суды из опасения, что ввиду своей консервативности обычный суд не сможет должным образом защитить социальные требования человека.

Две статьи (23 и 24), закрепляющие социальные права в Конституции Бельгии 1994 г., затрагивают основные сферы жизни человека. Право на достойную жизнь включает права на труд, социальное обеспечение, защиту здоровья, жилье, культурное и социальное процветание, образование. Несмотря на широкий спектр социальных прав, юридическое сообщество Бельгии считает, что их в Конституции недостаточно. Однако это компенсируется обширным профильным законодательством.

В одном из самых старых, модернизированных и полностью переработанных Основных законов – Конституции Нидерландов 1815 г. – гражданам не предоставлены социальные права. Обеспечение социальных условий жизни человека прописано как поручение государству, его обязанность. Например, ст. 22 закрепляет обязанность государства по сохранению национального здоровья, созданию достойного жизненного пространства, а также социально-культурного развития, включая досуг. Голландские конституционалисты выступают против субъективизации социальных прав, в том числе использования формулировок «гражданин имеет право на ...». Они считают, что социальная сфера зависит не только от государства, но и от складывающейся ситуации на рынке. Кроме того, в Конституции нет инструментов для защиты конституционных прав. Статья 120 запрещает судам рассматривать конституционность законов.

Анализ Конституции Ирландии 1937 г., в особенности преамбулы и каталога основных прав, показывает ее глубокий религиозный характер. Традиционные ценности пронизывают все сферы жизни, а используемые формулировки подчеркивают, что создатели Основного закона предпочли программные положения о роли государства в защите справедливого порядка конкретным основным правам, включая социальные.

Конституция Франции 1958 г. закрепляет в своем тексте минимум основополагающих прав и не упоминает о социальных. Ключевые положения, касающиеся прав и свобод, содержатся в преамбуле, которая отсылает к преамбуле Конституции 1946 г., Декларации прав и свобод человека 1789 г., приверженности правам человека и принципам национального суверенитета. Социальные права закреплены в преамбуле Конституции 1946 г., принятой на основе опыта советских стран по защите прав рабочих. В их числе – трудовые права, а также гарантии охраны здоровья, социального обеспечения, отдыха и досуга, равного доступа к образованию и культуре. Как итог, социальные права не имеют такого же признания как личные и политические, провозглашенные декларацией 1789 г. Они требуют соответствующего профильного законодательства и не имеют судебного порядка для их защиты. При этом ст. 1 Конституции устанавливает, что Франция – социальная республика.

Основной закон ФРГ 1949 г., в отличие от Веймарской Конституции, не закрепляет социальных прав. Единственным субъективным правом признается социальное право на защиту материнства. Основная причина заключается в том, что разработчики хотели избежать необходимости постоянной адаптации Конституции к изменяющимся социально-экономическим условиям. При этом закрепляется принцип социальной государственности, который в том числе нацелен на реализацию права на достойную жизнь. Согласно Решению Федерального Конституционного Суда ФРГ от 18 июля 2012 г. [16], это право включает в себя как физическое существование человека, так и реальную способность развивать межличностные отношения и принимать участие в социальной, культурной и политической жизни общества.

В конституционных актах Австрии также не закрепляются социальные права. С 1980-х гг. идет дискуссия об их признании на конституционном уровне. По мнению ученых, это стало бы дополнительной гарантией, поскольку все основные социальные направления уже регулируются социальными конвенциями, соглашениями, в том числе в рамках социального партнерства [12].

Конституции государств Юго-Западной Европы содержат обширный перечень социальных прав, ряд из которых можно трактовать как субъективные с их конкретизацией и установлением соответствующих обязанностей государства. Так, право на труд корреспондирует обязанности государства по созданию соответствующих политических и социально-экономических условий.



Испания и Португалия занимают особое место по конституционному регулированию социальных прав. Авторы конституций этих государств стремились не исключать проблемы социальной сферы, а решать их через конституционный механизм. Они считали, что после десятилетий диктатуры каждый человек должен быть награжден обширным перечнем прав [15, s. 16, 24].

В Испании часть социальных прав, к примеру право на образование, можно защищать в рамках конституционного контроля. Напротив, в Португалии в случае нарушения основных прав нет возможности защищать их в Конституционном Суде (ст. 238 Конституции гласит, что Конституционный Суд может установить факт неконституционности только вследствие пробела в законодательстве и сообщить об этом законодательному органу). Похожая норма есть в Греции. Здесь социальные права, несмотря на их конституционное признание, слабо представлены в профильном законодательстве.

Конституционный Суд Италии играет важную роль в защите основных прав, в том числе социальных. Согласно его правовым позициям, список закрепленных в Конституции социальных прав не является исчерпывающим и считается постоянно дополняющимся [15, s. 20]. Социальные права могут выводиться Судом из сущности Конституции или других прав. Например, из права на здоровье (ст. 32) и права на охрану природы (ст. 9) выведено право на жилье и здоровую окружающую среду.

В конституционных актах малых государств-членов ЕС – Мальты, Люксембурга и Кипра – ярко отражены исторические особенности этих стран. При этом их объединяет одно – закрепление социальных гарантий через программные положения, их регулирование преимущественно профильным законодательством. Так, в Конституции Мальты прописаны задачи государства в сферах труда, образования, социальной поддержки и прочие регулируются во второй главе «Декларации принципов». В ст. 21 главы закреплено, что эти принципы не являются правами и не должны быть обязательными в суде. Они являются основными для управления страной, и целью государства должно быть применение этих принципов в правотворчестве.

Конституция Люксембурга ориентирована на Конституцию Бельгии и других стран-соседей. Используются подобные формулировки: «закон гарантирует право на ...» труд, соцобеспечение, здравоохранение и пр.

Часть 2 «Основные права и свободы» Конституции Республики Кипр устанавливает, что гражданам имеют право на достойный уровень жизни и

на социальное обеспечение. Законом будут предусмотрены защита трудящихся, помощь бедным, а также система социального страхования (ст. 9). Отличительной чертой Конституции Республики является корреспондирование ряда обязанностей по обеспечению права не на государство, а на общины – греческую или турецкую. Например, право на образование (ст. 20) корреспондирует обязанность одной из общин обеспечивать бесплатное начальное образование и дальнейшее обучение своих членов.

Сегодня проблема социальных гарантий, основанных на конституционных правах, возникает не только в национальных правовых системах, но и на уровне Европейского союза в связи с постоянно развивающимся процессом европейской интеграции.

Согласно Лиссабонскому договору, социальная политика и координация вопросов занятости относятся к сфере совместной компетенции ЕС и государств-членов. У Европейского союза широкий спектр возможностей и разработанных мер по гармонизации социальных отношений. С 2009 г. действует Хартия Европейского союза об основных правах [17], которая кодифицирует единый каталог основных прав и включает в него ряд социальных прав. Хартия имеет одинаковый статус с учредительными договорами, что автоматически означает обязательность исполнения ее положений институтами ЕС и государствами-членами. Основные права могут быть предметом разбирательства в Европейском суде в Люксембурге, в юрисдикцию которого входит определение правильного применения Хартии. Также они могут рассматриваться при реализации и применении законодательства ЕС в национальных судах.

Социальные права содержатся в нескольких главах Хартии. В гл. II «Свободы» закреплены право на образование, включая получение бесплатного обязательного образования (ст. 14), свобода профессиональной деятельности и право на труд (ст. 15).

Право детей на защиту и заботу, необходимую для обеспечения их благосостояния (ст. 24), право пожилых людей вести достойную и независимую жизнь, участвовать в общественной и культурной жизни (ст. 25) содержатся в гл. III «Права».

В гл. IV «Солидарность» включены трудовые права, а также право на обращение в бесплатную службу, оказывающую помощь в трудоустройстве (ст. 29), признание права на социальное обеспечение и социальную помощь (ст. 34), право иметь доступ к системе профилактических мер в сфере здравоохранения и право пользоваться медицинской помощью на условиях, предусмотренных национальным законодательством и обычаями (ст. 35).



Таким образом, Европейская Хартия об основных правах демонстрирует неделимость прав человека, их взаимосвязь с социальными, экономическими и культурными условиями. По Хартии, личные и гражданские права едины с социально-экономическими правами [18].

Включение социальных прав в Хартию спровоцировало острую дискуссию. Утверждалось, что это решение повлечет затраты на обеспечение социальных прав, которые к тому же прямо не могут быть реализованы без помощи государства, по сути отличаются от классических конституционных прав, а также ограничивают политическую свободу действий государств. Центральным аргументом в пользу включения этого вида основных прав в Хартию ЕС стал приведенный выше довод о неделимости и универсальности основных прав. В качестве примера приводилось право на труд. В европейских странах работа рассматривается как неотъемлемая часть человеческой жизни, гарантия политической стабильности и предпосылка личной, экономической свободы отдельного лица.

По мнению профессора Ю. Мейера [18], каждый элемент основных прав подразумевает три уровня обязательств государства: уважение, защита и поощрение. С включением основных социальных прав в Хартию ЕС эти обязательства стали применимы ко всем странам, входящим в Союз. По Мейеру, обязанность государства уважать является «чистым актом бездействия». Следовательно, государство должно воздерживаться от любых действий или предотвращать их. По поводу второго уровня обязательств Мейер отмечает: «Обязанность государства защищать применяется везде, где должны быть установлены минимальные стандарты для человека» [18]. Поощрение и защита четко проявляются в отношении дискриминируемых и нуждающихся в помощи слоев населения.

Последующая унификация социальных прав неоднократно обсуждалась на уровне ЕС. Это привело к дебатам между членами национальных делегаций и формированию двух противоположных мнений: ограничение содержания социальных прав и их защиты (немецкая, британская и австрийская делегации) и необходимость более выраженной защиты социальных прав (французская, итальянская, португальская и греческая делегации). Целесообразность дополнительных социальных гарантий обуславливалась тесной связью между социальной интеграцией и интеграцией рынков.

В ноябре 2017 г. Европейский парламент, Совет Европейского союза и Европейская комиссия провозгласили Европейский столп социальных

прав, который устанавливает общие минимальные стандарты, включая справедливую заработную плату, помощь при безработице и адекватные пенсии [19]. Документ включает в себя преамбулу и три главы с ключевыми принципами в 20 областях.

Глава I: «Равенство возможностей и доступ к рынку труда» содержит ключевые принципы в сфере общего и профессионального образования и пожизненного обучения, гендерного равенства, равенства возможностей, активной поддержки занятости.

Глава II: «Справедливые условия труда» – ключевые принципы по безопасной и адаптивной занятости, заработной плате, информации об условиях занятости и защите от сокращения, социальном диалоге и вовлечении работников, совместимости профессиональной и личной жизни, здоровой, безопасной и подходящей рабочей среде и конфиденциальности.

Глава III: «Социальная защита и социальная включенность» в качестве ключевых принципов называет уход за детьми и их поддержку, социальную защиту, пособия по безработице, минимальный доход, пенсионные доходы и зарплаты, здравоохранение, инклюзию, долгосрочный уход, жилье, доступ к необходимым услугам.

Отличительная особенность этого документа – употребление формулировок «право каждого человека на ...», «право работников на...», «право людей с ограниченными возможностями на ...». Например, первая глава включает право на профессиональное образование и пожизненное обучение, право на гендерное равенство и равные возможности независимо от пола, расы или этнического происхождения, религии или мировоззрения, инвалидности, возраста или сексуальной ориентации. Кроме того, все люди должны иметь право на активную поддержку для улучшения перспектив занятости, к примеру, путем помощи в поиске работы или повышения квалификации.

Вторая глава содержит перечень трудовых прав работников, в частности – права на поддержку профессиональной мобильности и справедливую заработную плату. Кроме того, в единой связке устанавливается обязанность государств-членов поощрять социальное партнерство и права работников на переговоры, проведение слушаний по актуальным трудовым вопросам.

Третья глава включает в себя, в частности, право на раннее образование детей, право безработных на поддержку, право на адекватный возрастной доход, а также право каждого на качественное и доступное здравоохранение и лечение. Люди с ограниченными возможностями имеют право на инклюзивные возможности. Все



люди должны иметь доступ к высококачественному долгосрочному уходу по месту жительства, а также к основным услугам, таким как энергия, вода, физическая активность, финансовые услуги и цифровая связь. Также устанавливается гарантия доступа к жилью и помощь в случае его отсутствия.

Несмотря на то что Столп сформирован как перечень прав и основных принципов социальной направленности, он не имеет статуса обязательных правовых актов, таких как договоры, постановления и директивы ЕС. Соответственно, он отличается от Хартии ЕС об основных правах, поскольку закрепленные в последней социальные права и гарантии являются непосредственно действующими в то время как для реализации Столпа необходимо принятие дополнительных нормативно-правовых актов со стороны ЕС или государств-членов [20].

По мнению профессора У. Беккера, Столп не содержит никаких субъективных прав, поэтому его надо рассматривать скорее как политический инструмент, своеобразный «мягкий закон», который в будущем проявит свое действие через политическое оформление [21].

В этой связи, а также из-за отсутствия судебной защиты перечисленных прав правильно называть эти положения Столпа не правами, а принципами [20].

Если сравнивать содержание принципов с социальными правами, закрепленными в Хартии ЕС, то они сформированы достаточно широко и отвечают современным тенденциям. Так, они предусматривают дополнительные социальные гарантии (например, устанавливается гибкий рабочий график не только лицам с «родительскими» обязанностями, но и всем работникам с обязанностями по опеке и уходу).

Между тем Еврокомиссия разработала меры по реализации каждого ключевого принципа, призванные к дальнейшему укреплению социальных прав в Евросоюзе. В плане действий изложены конкретные инициативы по воплощению в жизнь отдельных положений Европейского столпа социальных прав. В нем предлагаются основные целевые показатели для ЕС к 2030 г. Если брать в пример сферу образования, то в рамках гарантий на обучение на протяжении всей жизни и профессиональную переподготовку действует программа развития профессиональных навыков; по направлению включенности людей с ограниченными возможностями действует стратегия защиты прав инвалидов [22]. Также в 2019 г. было создано Европейское агентство труда (ELA) [23], в задачи которого входят: обеспечение справедливого, простого и эффективного применения правил

Европейского союза по мобильности рабочей силы, координация соцобеспечения, облегчение использования преимуществ внутреннего рынка для граждан и предприятий.

Результаты

Бывший судья Федерального Конституционного Суда ФРГ Г. Симон в начале 1990-х гг. писал, что социальные права, в частности – права на труд, социальное обеспечение и жилье, всегда вызывали напряжение у юристов [13]. Сегодня эта позиция остается актуальной. Однозначной позиции как в теоретическом, так и в практическом поле не существует. Проведенный анализ показывает неоднозначное отношение к возможности закрепления социальных прав в конституционных актах государств-членов Европейского союза. Используются различные подходы к конституционному регулированию социальных гарантий, интегрированию социальных прав в Основной закон страны. В то же время сравнение показывает, что для реализации прав второго и третьего поколения недостаточно одного их конституционного закрепления. Необходим общественно-политический консенсус, отражаемый через законодательные решения.

В рабочем документе Европарламента [15, s. 37], посвященном анализу социальных прав в конституционных актах государств-членов, представлена классификация конституционных систем по интегрированию данного вида прав. Выделяются либеральная (например Австрия, а также Великобритания до выхода из ЕС), умеренная (например ФРГ, Эстония, Венгрия, Словения) и южноевропейская системы (характерна для Испании, Италии, Португалии, Греции).

Либеральная система характеризуется непризнанием социальных прав и, соответственно, отказом от их включения в конституционные акты. Это касается любых форм, в том числе через программные положения, определения целей и задач государства. Выбор такой системы обусловлен либеральными тенденциями в экономике и политике, при которых согласование социальных гарантий и прав достаточно проблематично. Однако это вовсе не говорит об отсутствии социальной помощи и поддержки отдельных лиц со стороны государства. Напротив, эта система лишней раз показывает, что для защиты социальных прав недостаточно только одного их конституционного закрепления. Необходима воля законодателя, которая зависит в первую очередь от решения избирателей. По словам судьи Федерального Конституционного Суда ФРГ С. Баэр, Конституция устанавливает только основные направления социальной политики, соответственно, социальная справедливость



в ее качественном показателе определяется не органами конституционного судопроизводства, а обществом и парламентом [24]. Судья считает, что Конституция без социальных прав является более честной, поскольку не содержит пустых обещаний.

Умеренная система характеризуется сочетанием рыночной экономики с конституционным регулированием социальных взаимоотношений, которые могут закрепляться в виде субъективных социальных прав, государственных целей или программных положений. Например, Основной закон ФРГ устанавливает принцип социальной государственности и обязывает органы власти строго его соблюдать. В скандинавских странах сложился политический надпартийный консенсус о необходимости социальной защиты в условиях рыночной экономики.

Южноевропейская система выделяется широким включением социальных прав в конституции государств. Их авторы предусмотрели все стороны человеческого существования. Встречается много формулировок «каждый имеет право на ...». Однако на практике права реализуются комплексно лишь в редких случаях и не всегда отражены в профильном законодательстве. Частично это подтверждается отсутствием возможности подать конституционную жалобу.

Точка зрения о необходимости признания социальных прав, несмотря на имеющуюся критику, стала определяющей при их последующем включении в Хартию Европейского союза об основных правах.

В ЕС сохраняется тенденция к дальнейшему обсуждению расширения социальных гарантий. Она активно проявилась при провозглашении Европейского столпа социальных прав, его последующей реализации через дополнительные решения, в том числе принятие программ и стратегий.

Список литературы

1. Bericht an den Bundestag über soziale Rechte. URL: <https://www.bundestag.de/parlament/> (дата обращения: 31.01.2021).
2. Крикунова А. А. Социальные права человека : понятие, система и юридическая природа // Пробелы российского законодательства. 2009. № 4. С. 90–92.
3. Лукашева Е. А. Права человека. М. : Норма. 2015.
4. Путило Н. В. Современное понятие социальных прав человека // Юридический консультант. 2009. № 1. С. 6–10.
5. Козлов А. Е. Социальная политика : конституционно-правовые проблемы. М. : Наука, 1990. 158 с.
6. Снежко О. А. Конституционные основы социальной защиты граждан // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 7. С. 7–8.
7. Колотова Н. В. Социально-экономические права : особенности конституционного регулирования и защиты // Общественные науки и современность. 2013. № 4. С. 67–77.
8. Badura P. Das Prinzip der sozialen Grundrechte und seine Verwirklichung im Recht der Bundesrepublik Deutschland // Der Staat, 1995. S. 17–48.
9. Kirchmair L. Soziale Rechte als Beitrag zur subjektiven Sicherheit. URL: <http://docplayer.org/48184580-Soziale-rechte-als-beitrag-zur-subjektiven-sicherheit-die-geschichte-der-sozialen-grundrechte-in-oesterreich.html> (дата обращения: 31.01.2021).
10. Klein W. Verfassung und Soziale Ordnung. URL: <http://C:/Users/Users/Downloads/729-Artikeltext-1474-1-10-20130417.pdf> (дата обращения: 31.01.2021).
11. Dimmel N. Soziale Grundrechte in der Grundrechtscharta der Europäischen Union. URL: https://books.google.ru/books?id=rBooqLIN3_UC&pg=PA1572&lpg=PA1572&dq=Dimmel.+Soziale+Grundrechte+in+der+Grundrechtcharta+der+Europ (дата обращения: 31.01.2021).
12. Winkler G. Die Grundrechte Österreichs in ihrem Werden und Wandel // Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte, Festschrift für Georg Resszum 70. Geburtstag. URL: <https://weber.co.at/wp-content/uploads/2019/02/Weber-Internationale-Gemeinschaft-und-Menschenrechte.pdf> (дата обращения: 31.01.2021).
13. Athen M. Bedeutung und Verbindlichkeit sozialer Grundrechte in der Europäischen Union und in Deutschland im Rechtsvergleich. URL: <https://www.grin.com/document/162776> (дата обращения: 31.01.2021).
14. Wipfelder H.-J. Die verfassungsrechtliche Kodifizierung sozialer Grundrechte // Zeitschrift für Rechtspolitik. 1986. S. 140–149.
15. Arbeitsdokument soziale Grundrechte in Europa. URL: https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/pdf/104_de.pdf (дата обращения: 31.01.2021).
16. Решения Федерального конституционного суда ФРГ. URL: <https://www.bundesverfassungsgericht.de> (дата обращения: 31.01.2021).
17. Право Европейского Союза. URL: <https://eulaw.ru/treaties/charter/> (дата обращения: 31.01.2021).
18. Schneller H. Die sozialen Grundrechte in der «Charta der europäischen Union». URL: <https://www.grin.com/document/101775> (дата обращения: 31.01.2021).
19. European Pillar of Social Rights. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights_en (дата обращения: 31.01.2021).
20. Matthias D., Pöttsch U. Die europäische Säule sozialer Rechte Maßstab für Sozialpolitik und makroökonomische Koordinierung. URL: https://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/cep.eu/Studien/cepInput_Europaeische_Saeule_sozialer_Rechte/cepInput_Saeule_sozialer_Rechte.pdf (дата обращения: 31.01.2021).
21. Eine cege-Diskussionsveranstaltung zu dem Thema der europäischen Säule sozialer Grundrechte. URL: <https://www.uni-goettingen.de/de/604761.html> (дата обращения: 31.01.2021).



22. Европейский столп социальных прав в 20 принципах. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en (дата обращения: 31.01.2021).
23. Европейское агентство труда. URL: <https://www.ela.europa.eu/> (дата обращения: 31.01.2021).
24. Verfassungsrichterin über Gerechtigkeit : «Rechter setzt Sozialpolitik nicht». URL: <https://taz.de/Verfassungsrichterin-ueber-Gerechtigkeit!/5403871/> (дата обращения: 31.01.2021).
12. Winkler G. The fundamental rights of Austria in their development and change. In: *International Community and Human Rights, Festschrift for Georg Ress on his 70th birthday*. Available at: <https://weber.co.at/wp-content/uploads/2019/02/Weber-Internationale-Gemeinschaft-und-Menschenrechte.pdf> (accessed 31 January 2021) (in Germany).
13. Athen M. *Significance and binding nature of fundamental social rights in the European Union and in Germany in a legal comparison*. Available at: <https://www.grin.com/document/162776> (accessed 31 January 2021) (in Germany).
14. Wipfelder H.-J. The constitutional codification of basic social rights. *Journal for Legal Policy*, 1986, pp. 140–149 (in Germany).
15. *Working document on fundamental social rights in Europe*. Available at: https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/pdf/104_de.pdf (accessed 31 January 2021) (in Germany).
16. *Decisions of the Federal Constitutional Court of Germany*. Available at: <https://www.bundesverfassungsgericht.de> (accessed 31 January 2021) (in Germany).
17. *Law of the European Union*. Available at: <https://eulaw.ru/treaties/charter/> (accessed 31 January 2021) (in Russian).
18. Schneller H. *Basic social rights in the “Charter of the European Union”*. Available at: <https://www.grin.com/document/101775> (accessed 31 January 2021) (in Germany).
19. *European Pillar of Social Rights*. Available at: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights_en (accessed 31 January 2021) (in Germany).
20. Matthias D., Pöttsch U. *The European Pillar of Social Rights Yardstick for social policy and macroeconomic coordination*. Available at: https://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/cep.eu/Studien/cepInput_Europaeische_Saeule_sozialer_Rechte/cepInput_Saeule_sozialer_Rechte.pdf (accessed 31 January 2021) (in Germany).
21. *A cege discussion on the European Pillar of Fundamental Social Rights*. Available at: <https://www.uni-goettingen.de/de/604761.html> (accessed 31 January 2021) (in Germany).
22. *The European Pillar of Social Rights in 20 principles*. Available at: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en (accessed 31 January 2021) (in Germany).
23. *European Labour Authority*. Available at: <https://www.ela.europa.eu/> (accessed 31 January 2021) (in Germany).
24. *Constitutional Judge on Justice: “Judge does not set social policy”*. Available at: <https://taz.de/Verfassungsrichterin-ueber-Gerechtigkeit!/5403871/> (accessed 31 January 2021) (in Germany).

References

1. *Report to the Bundestag on Social Rights*. Available at: <https://www.bundestag.de/parlament/> (accessed 31.01.2021) (in Russian).
2. Krikunova A. A. Social human rights: Definition, system and legal nature. *Gaps in Russian Legislation*, 2009, no. 4, pp. 90–92 (in Russian).
3. Lukashova E. A. *Prava cheloveka* [Human Rights]. Moscow, Norma Publ., 2015 (in Russian).
4. Putilo N. V. Modern concept of social human rights. *Yuridicheskij konsul'tant* [Legal Consultant], 2009, no. 1, pp. 6–10 (in Russian).
5. Kozlov A. E. *Sotsial'naya politika: konstitutsionno-pravovye problemy* [Social Policy: Constitutional and Legal Problems]. Moscow, Nauka Publ., 1990. 158 c. (in Russian).
6. Snezhko O.A. Constitutional foundations of social protection of citizens. *Konstitutsionnye osnovy sotsial'noi zashchity grazhdan* [Constitutional and Municipal Law], 2006, no. 7, pp. 7–8 (in Russian).
7. Kolotova N. V. Socio-economic rights: Features of constitutional regulation and protection. *Social Sciences and Contemporary World*, 2013, no. 4, pp. 67–77 (in Russian).
8. Badura P. The principle of basic social rights and its implementation in the law of the Federal Republic of Germany. *The State*, 1995, pp. 17–48 (in Germany).
9. Kirchmair L. *Social rights as a contribution to subjective security*. Available at: <http://docplayer.org/48184580-Soziale-rechte-als-beitrag-zur-subjektiven-sicherheit-die-geschichte-der-sozialen-grundrechte-in-oesterreich.html> (accessed 31 January 2021) (in Germany).
10. Klein W. *Constitution and Social Order*. Available at: <http://C:/Users/Users/Downloads/729-Artikeltext-1474-1-10-20130417.pdf> (accessed 31 January 2021) (in Germany).
11. Dimmel N. *Basic social rights in the Charter of Fundamental Rights of the European Union*. Available at: https://books.google.ru/books?id=rBooqLIN3_UC&pg=PA1572&lpg=PA1572&dq=Dimmel.+Soziale+Grundrechte+in+der+Grundrechtecharta+der+Europ (accessed 31 January 2021) (in Germany).

Поступила в редакцию 30.03.2021, после рецензирования 10.04.2021, принята к публикации 15.04.2021
 Received 30.03.2021, revised 10.04.2021, accepted 15.04.2021