

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И СОЦИАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В США (ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ)

В.Н. Сафонов*

Одной из ведущих тенденций в развитии права является процесс интернационализации прав человека. Не крах социализма, а наступление эпохи всеобщности прав человека — важнейший итог нашего столетия. Под всеобщностью следует иметь в виду понимание прав человека как основы жизни общества и сближения государств и цивилизационных систем. Это сближение происходит в ходе развития правовых доктрин, совершенствования механизмов гарантий прав, политической практики.

Стремление к свободе, человеческому достоинству, сохранению права на жизнь в период тоталитаризма породило первую волну в потоке реформ по интернационализации прав человека. В период холодной войны столкнулись две непримиримые концепции прав человека: одна признавала решающее значение личных и политических прав, другая — социально-экономических. В это же время впервые с момента принятия Всеобщей декларации прав человека по инициативе демократических сил Европы и Америки удалось приблизиться к общему пониманию прав и свобод.

С нашей точки зрения, решающую роль в становлении “международного права прав человека” (термин британского исследователя П. Сигарта) во второй половине XX века приобретает не только система международных пактов и конвенций о правах человека, а внедрение в национальное законодательство, в правовую систему норм, присущих двум основным системам права.

В англосаксонском праве приоритетное значение имеют личные и политические права. Так, американская конституционная доктрина не признает социально-экономические права, а право частной собственности относит к естественному праву. В европейском континентальном праве традиционно большее внимание уделяется социально-экономическим правам, о чем свидетельствуют содержание послевоенных конституций и становление разветвленной системы социальных гарантий. Положения о социальных правах были внесены в тексты большинства европейских конституций, а в отдельных из них предусматривались и определенные виды гарантий.

* Кандидат исторических наук, доцент Регионального открытого социального института, г. Курск. Подробнее об авторе см. рубрику “Кто есть кто в нашей науке и практике” этого номера журнала.

Основная цель данной статьи — выявить особенности американской концепции прав человека и отметить существенные изменения в правовом статусе личности в XX веке.

Общим местом в юридической литературе стала констатация факта неприсоединения США к ряду важнейших международных пактов по правам человека¹. Мы полагаем, что эволюция социального законодательства и интерпретация социальных законов Верховным Судом США привели к превращению социальных прав в “фундаментальное право” страны².

В качестве предварительного замечания поясним, что под социальным законодательством здесь мы понимаем не совокупность отраслей права (право социального обеспечения, законы о трудовых отношениях, о государственной поддержке образования), а федеральные и штатные законы, дополнения к ним, судебные решения, не всегда посвященные прямо социальным вопросам, но декларирующие социальные права и гарантии. Кроме того, правильная оценка социального законодательства невозможна без рассмотрения вопросов, связанных с его судебным толкованием в рамках конституционного контроля и применением на практике. Права человека должны быть основой любого закона, а гарантии имеют первостепенное значение.

Исторически легитимация социальных прав в США прошла несколько этапов. В ходе первого, на рубеже XIX–XX веков, идет борьба по вопросу о возможностях законодательного закрепления социальной ответственности на федеральном уровне. Проблема остается нерешенной из-за сопротивления Верховного Суда. Второй этап связан с событиями “нового курса” — именно тогда, в 30-е годы, наблюдается прорыв к идеям социального государства. На третьем этапе, имеющем особое значение (50–60-е гг.), механизм социальных гарантий подкрепляется решениями Верховного Суда. И четвертый этап, совпадающий с последними десятилетиями XX века, характеризуется сохранением “правового реализма” как доктрины права, социальной ответственности федерального правительства как политической доктрины, несмотря на мощное сопротивление консерваторов.

В течение XIX столетия сфера деятельности федерального правительства не распространялась на решение социальных проблем — господствовало убеждение о принадлежности ее к конституционной ответственности штатов. Подход к правам человека на основе формального равенства был совместим с существованием рабства, а затем расовой дискриминации в южных штатах. Этот подход предполагал приоритет личных прав, имеющих естественный, неотчуждаемый характер, а в ряду личных прав подчеркивалось главенствующее значение права на частную собственность. Оно рассмат-

ривалось и как право, и как основная гарантия личных прав и свобод.

Победа Севера в гражданской войне и принятие 14-й поправки, провозгласившей равенство всех перед законом, открыли путь к решению расовой проблемы в США. Однако юридическое равенство оказалось весьма эфемерным. Южные штаты принимают один за другим законы о сегрегации, о раздельном пользовании и посещении общественных мест. Эти законы вошли в противоречие с положениями федерального закона о гражданских правах 1875 года. Несмотря на это, в ряде своих решений Верховный Суд объявил неконституционными не законы штатов, а федеральный закон. В 1883 году Суд мотивировал свое решение тем, что 14-я поправка охраняла гражданские права от посягательств только властей штатов, но не частных лиц. А поскольку железные дороги, рестораны, больницы и т.д. являются собственностью частных лиц, то сегрегация там допустима.

Если в этом случае позицию высшего судебного органа можно объяснить исходя из традиционного подхода в пользу частной собственности как квинтэссенции личного права, то решение 1896 года по делу Пlessи против Фергюсона признается в юридической литературе позорным в истории американского конституционализма. Верховный Суд подвел новое обоснование под расовую сегрегацию, с тем чтобы распространить ее на объекты, принадлежащие не только частным лицам, но и властям штатов. Верховный Суд утверждал, что 14-я поправка осуждала только неравенство прав, но якобы не отрицала возможности раздельного пользования ими.

В выступлении судьи У. Брауна прозвучало два вида аргументов. Первый о том, что данные проблемы относятся к компетенции штатных легислатур (законодательных собраний штатов), а второй о том, что “социальные пороки не могут быть изменены законами”¹³. “Социальные различия — результат различий природных, физических... — продолжал Браун, — сегрегация естественна и необходима”.

Очевидно, Суд исходил не столько из желания сохранить полномочия штатов, сколько из стремления отказаться от реальных шагов к фактическому равноправию и равным социальным возможностям.

В соответствии с концепцией “дуалистического федерализма” в США действует принцип остаточных полномочий штатов, или, как говорилось в решениях Верховного Суда, “презумпции штатов”. Таким образом, внутренняя политика остается в компетенции штатов, поскольку иное не указано в Конституции.

Мы видим, что на начальном этапе социального законодательства рассматриваемые проблемы были только поставлены, но не решены. Сторонники перемен были готовы к новому толкованию Конституции, исходя из концепции “равных возможностей”, созда-

ваемых органами власти всех уровней. Они были готовы относиться к Конституции в соответствии с доктриной “проникновения на фасад”. То есть сам текст не может дать ответа на все возникающие проблемы. Необходимо расширительное толкование. В ответ на обструкцию консервативных южных штатов дополнительным аргументом реформаторов стала необходимость привлечения финансовых средств федерального правительства в связи с их отсутствием на местах.

Верховный Суд на этом этапе выражал интересы противников расширительного толкования. Суд считал более насущной задачей следовать теории “ограниченной конституции”, понимая под ней неприемлемость расширительного толкования, невозможность наделения федеральной власти функциями, которые Конституцией отнесены к ведению штатов. Высший конституционный орган тем самым придерживался прежней концепции, абсолютизирующей личные права, прежде всего право собственности как естественное право, не допускающее вмешательства государства.

О том, что защита конституционных полномочий штатов являлась скорее предлогом, чем действительной целью, свидетельствовала борьба в судах по вопросу о “свободе контракта”. В период ранней истории рабочего движения американские суды всех уровней исходили из того, что органы власти не имеют права на регулирование отношений между рабочими и работодателями, поскольку это будет нарушением индивидуальных прав собственников (собственников рабочей силы и собственников средств производства, заключивших между собой договор, влекущий определенные обязательства). Отсюда свобода договора, или свобода контракта.

Суды с догматическим упорством применяли эту доктрину для обоснования запретов на создание профсоюза, преследования его членов, ограничения прав на забастовку и, главное, как довод для объявления неконституционными первых законов о регулировании трудовых отношений. Первые такие законы появились в северо-восточных штатах, потому что появилась угроза миграции рабочей силы на Запад и Юг. Именно в штатах, а не на федеральном уровне, потому что господствовала прежняя концепция конституционной ответственности штатов за внутреннюю социальную политику в соответствии с 10-й поправкой.

В 1905 году на этом основании Верховный суд штата Нью-Йорк запретил первый прогрессивный закон, предполагающий установление 10-часового рабочего дня для работников хлебопекарной промышленности штата в деле “*Lockner v. New York*”. Последовали весьма лицемерные разъяснения об отсутствии действительной связи между здоровьем работающих и продолжительностью рабочего дня. Знаменитый адвокат Л. Брандейс в ходе рассмотрения подобно-

го дела в штате Орегон подготовил многостраничный доклад, где, основываясь на данных социальной статистики, физиологии, медицины, доказал вред продолжительного рабочего дня, особенно для женского и детского организмов. В 1908 году по делу “Muller v. Oregon” закон этого штата был признан неконституционным, но только в отношении детей и женщин. Следовательно, основным прецедентом оставалось дело Локнера. Вместе с тем дело 1908 года давало сигнал судьям и законодателям о необходимости “выхода за фасад”, использования не только догматического толкования Конституции, но и обращения к реальным правам.

Весьма знаменательно, что в это же время и представитель исполнительной власти — президент Теодор Рузвельт поставил вопрос об изменении американской концепции прав человека. В своей речи о “новом национализме” президент говорил о необходимости более активного государственного вмешательства с целью изменения социальных и экономических условий жизни. “Те, кто говорит о правах собственников, противопоставляя им права человека, — заходят слишком далеко. Право каждого владеть собственностью совместно с правами общества регулировать ее использование в той степени, в какой этого требует социальное благосостояние (public welfare)”⁴.

В такой обстановке суды не могли и дальше закрывать глаза на происходящие перемены. Появляется доктрина “полицейских полномочий” (police power doctrine). Под ней имелась в виду доктринальная конструкция федеральных судов, созданная на основе толкования принципиальных положений Конституции 1787 года. К таким положениям относятся формулировка Преамбулы (“с целью содействовать всеобщему благосостоянию”) и разд. 8 ст. 2 (“издавать все законы, которые необходимы и уместны для осуществления вышеперечисленных и всех других полномочий, предоставленных настоящей Конституцией Правительству США”)⁵. В рамках стратегии “судебного конструктивизма” (предполагается, что Верховный Суд уточняет дополнительной “конструкцией” текст Основного Закона, не развивая его) высший орган судебной власти США перешел к признанию этих положений как дающих право федеральной власти на законодательство по внутривластным вопросам в направлении содействия всеобщему благосостоянию.

Второй этап в развитии конституционно-правовой концепции прав человека и гражданина охватывает первую половину XX века, но высшей точкой этого этапа были действия Верховного Суда и федеральной власти в период “нового курса” Франклина Рузвельта.

В литературе утвердилось мнение об ожесточенном сопротивлении реакционного Верховного Суда прогрессивным законам Ф. Рузвельта и Конгресса. Такая точка зрения нуждается в корректировке.

Во-первых, Верховный Суд в решениях 30-х годов отошел от доктрины "свободы контракта" к признанию регулирующих функций федерального правительства. В 1936 году (с некоторым опозданием) Суд признал конституционность закона Вагнера по делу "Nation Labor Relations Board v. Laughlin Steel Corporation".

Во-вторых, этот судебный орган перешел к использованию клаузулы "о регулировании междуштатной торговли" (разд. 8 ст. 2 Конституции) для признания правомочности федеральных законов о минимальной зарплате и максимальной продолжительности рабочего дня (по делу "Shechter v. United States", 1936)⁶.

В-третьих, высший орган судебной власти США нанес удар по собственной концепции "дуалистического федерализма", применяемой им как прикрытие для объявления незаконными решений о социально-экономических мероприятиях федеральной власти на основе 10-й поправки к Конституции. Положения этой поправки "сохраняются, соответственно, за штатами либо за народом" (имелись в виду не указанные в Конституции полномочия) в это время, в эпоху "нового курса", начинают трактоваться в пользу "народа", под которым судьи понимают его представителей в федеральных органах власти, а не только в штатах. Это произошло в решении по делу "United States v. Carolin Products" 1937 года.

Вместе с тем было бы ошибочным полагать, что Суд санкционировал отмену полномочий штатов и полностью отказался от прежней концепции формального равенства по правам личности. Признав полномочия федеральной власти на проведение социально-экономических мер конституционными, Суд отметил, что в дальнейшем с еще большей тщательностью будет защищать "единство конституционно-политического процесса". Далее разъяснялось, что верховные судьи будут применять доктрину "подозрительного основания" "в случае, если в социально-экономических законах проводится разделение граждан по признакам пола, расы, национальной принадлежности"; если "затрагиваются индивидуальные права и свободы граждан"⁷. Под "единством" понимались санкционированные высшим судебным органом законы о социальных (направленных на защиту отдельных групп населения) действиях, которые ни в какой мере не должны затрагивать индивидуальные права и свободы, права и свободы граждан-собственников прежде всего. А отсюда следует, что речь идет не о "равных результатах", а только о создании "равных возможностей" для реализации всех тех же формально-юридических прав индивида в соответствии с естественно-правовой, а не европейской континентальной концепцией в духе позитивного права, закрепляющей социально-экономические права в качестве фундаментальных.

В этом стиле Верховный Суд с 1937 по 1973 год одобрял все законы, предназначенные для регулирования бизнеса, но аннулиро-

вал все законы, предусматривавшие ограничение личных прав и свобод. Итак, в США не перешли к концепции “коллективных прав” в ущерб индивидуальным. Оставляя в стороне вопрос о характере противоборства между Ф. Рузвельтом и Верховным Судом, отметим, что преемник Рузвельта Г. Трумэн в своих выступлениях пытался совместить концепции индивидуальных и коллективных прав, “лексику Г. Гувера совместить с лексикой Ф. Рузвельта”⁸. В одном из выступлений Трумэн с пафосом отмечал: “Некоторые утверждают, что новые программы сделают правительство таким всевластным, что люди утратят свободу. В действительности они сделают американцев независимыми — от власти большого бизнеса и корпораций. Люди, имеющие возможность работать и получать зарплату, имеющие гарантированный доход в старости, — свободны. Это — реальная свобода”⁹. Практические же результаты деятельности администрации этого президента были весьма незначительны. В начале предвыборной кампании 1948 года Трумэн обратился к Конгрессу с посланием, в котором предлагал рассмотреть рекомендации созданной им Комиссии по гражданским правам.

Столкнувшись с противодействием Конгресса, он в июле того же года в форме исполнительного приказа ограничился запрещением всех форм расовой дискриминации в американской армии.

Третий этап правового регулирования социально-экономических прав (50–60-е гг. XX в.) характеризуется “судебным активизмом” Верховного Суда США и появлением так называемых “компенсирующих программ”.

В 1954 году появилось эпохальное решение Верховного Суда по делу “Brown v. Board Education”. Суд признал неконституционным принцип “разделенного, но равного развития”, проще говоря, систему расовой сегрегации, разделения белого большинства и национальных меньшинств в системе образования и во всех сферах общественной жизни. В решении Суда речь шла о том, что ответственность за исполнение решения возлагается на суды низших инстанций. Надо признать, что, несмотря на сопротивление южных штатов, “процесс пошел”, правда, весьма медленными темпами.

Федеральные суды объявляли законодательные решения штатов недействительными, если они содержали элементы сегрегации. В 1956 году Верховный суд штата Арканзас принял протест группы граждан на действия по десегрегации. Самовольным порядком темнокожие дети изгонялись из школ. Тогда президент Эйзенхауэр ввел войска в столицу штата. В своей речи 24 сентября 1956 г. он заявил: “В ходе событий... была нарушена неукоснительная обязанность граждан, организаций и органов власти по соблюдению федеральных законов и судебных предписаний... Сущностью и основой нашей правовой системы является ответственность президента и ис-

полнительной власти за выполнение решений федеральных судов с использованием всех необходимых средств..." Вместе с тем Эйзенхауэр заявил: "Федеральное правительство никоим образом не претендует на предоставленное Конституцией право местным органам власти управлять системой образования"¹⁰.

Не случайно как раз в это время, в 1956 году, в решении по делу "Pennsylvania v. Nelson" Верховный Суд подчеркнул, ссылаясь на абз. 2 ст. 6 Конституции, что при совпадении содержания законов федерации и штатов федеральное законодательство имеет право верховенства, если закон штата может помешать осуществлению соответствующей федеральной программы.

В 60-х годах взаимодействие всех трех ветвей власти привело к феномену, названному "революцией прав". В американской литературе считается, что огромный вклад внесла именно судебная власть, прежде всего Верховный Суд, руководствуясь доктриной "судебного активизма". В соответствии с этой доктриной судьи не должны применять только те правила, которые предписываются Конституцией. Они еще обязаны и развивать конституционные принципы, создавая новаторские решения. Новый состав Суда во главе с председателем Э. Уорреном применял два вида таких новаторских, концептуально развивающих американскую доктрину права решений.

Во-первых, это применение статьи Конституции о регулировании междуштатной торговли как полномочии Конгресса США (ст. 1, разд. 8) для запрета дискриминации в местах публичного пользования, принадлежащих частным лицам. Краткость, лаконичность американской Конституции не давала множества вариантов доказательства конституционности федерального вмешательства. Еще в 1887 году был принят федеральный закон о междуштатном регулировании сети железных дорог. Но в то время Верховный Суд объявил, что созданная комиссия по междуштатному бизнесу не вправе принимать решения о железнодорожных тарифах. После введения "нового курса" и решения 1954 года о десеграции граница, разделяющая область ответственности штатов и федерального правительства, почти исчезла. Поэтому Верховный Суд вернулся к идее принудить собственников исполнять федеральные акты, опираясь на реальное изменение содержания понятия "торговля". С экономической точки зрения торговля даже в самых маленьких заведениях не ограничивается рамками штата (например, использование продовольственных продуктов и компонентов их производства), как было в XIX веке. Частные заведения типа отелей, наемного жилья, розничной торговли, спортивных и зрелищных заведений и т.д. попадали под действие федерального антидискриминационного законодательства, в случае если их коммерческая деятельность означала "перемещение, торговлю, перевозки, средства связи, транспортиров-

ку, предпринимательскую деятельность между несколькими штатами... между двумя пунктами одного и того же штата через другой штат... между иностранным государством и штатом...”¹¹. После принятия первых законов о гражданских правах в 1964–1965 годах многое зависело от позиции Верховного Суда. В 1965 году по делу “Katzenbach v. Mcklung” Суд подтвердил новую трактовку клаузулы о торговле по этому делу о маленькой закусочной в Алабаме.

Вторым новаторским решением, принятым по инициативе исполнительной власти и поддержанным судебной властью, стали “утвердительные” (affirmative)¹² мероприятия по конкретным программам социальной политики (образование, здравоохранение, социальное обеспечение и государственное социальное страхование), сущность которых не в прямом запрете дискриминации в социальной сфере на местах (поскольку это область ответственности штатов, или совместной ответственности), а в запрете на получение средств от федерального правительства по программам социальной помощи в случае, если получатели (предприятия, учреждения, учебные заведения, административные органы штатов и т.д.) практикуют дискриминацию по признаку расы, пола, цвета кожи, вероисповедания или национального происхождения.

В 60-х годах число таких программ приближалось к 500 стоимостью в десятки миллиардов долларов, они были предназначены для работников, студентов, учащихся в учреждениях всех форм собственности. Соответствующие положения санкционировали льготы (например, при поступлении в вузы) для малообеспеченных и темнокожих граждан, получившие название “компенсирующие программы”. Одновременно с 1964 года принимаются законы о гражданских правах.

Важно отметить, что процесс реализации прав предполагал и объединение законодательных норм различных отраслей, и усилий различных ветвей власти и судов всех уровней. К примеру, положение законов о соблюдении прав человека при поступлении в вузы были включены и в законы о социальной помощи, и в законы о гражданских правах (1964 и 1968 гг.). Решения, санкционировавшие отказ от социальных выплат в программах с участием федерального правительства по причине дискриминации, предполагалось принимать в виде исполнительных приказов президента (как и предлагал в послании Конгрессу в 1964 г. президент Л. Джонсон) и в форме судебных решений. Исполнительная власть принимала решения административного характера по жалобам и в суды, и в федеральные органы власти. Правозаконность социальных программ признавалась, в отличие от периода “нового курса”, всеми ветвями власти. Правовой барьер, отделяющий программы социальной государственной помощи от сердцевины американского конституционализ-

ма — нерушимости личных прав, стал разрушаться. Огромное значение 60-х годов состояло в том, что суды превратились в центры самых важных решений и с их помощью укреплялся механизм гарантий для реализации прав. Фраза “борьба за гражданские права” стала символом Америки тех лет, но эта борьба преимущественно велась на правовом поле.

К концу 60-х годов система гарантий прав человека в США создавалась быстрыми темпами, а суды всех уровней принимали соответствующие решения. Говорить об угрозе нового ограничения прав человека в США на этом этапе можно с позиции формального равенства как догмы, имея в виду возможное ограничение прав предпринимателей, владельцев, управленцев формировать контингент учащихся, служащих, работников только с позиции личных выгод и пристрастий. Скорее следует признать сближение американской модели прав человека с континентальной, где равновесие прав и обязанностей, личных и социально-экономических прав, прав и гарантий является более выраженным.

Следующий этап в развитии концепции прав человека (70–80-е гг.) примечателен попытками вернуться к ограниченному толкованию положений Конституции о правах и свободах. Многие в США считали активность федерального правительства 30–60-х годов опасной угрозой основам конституционализма. Знаменем борцов за “возвращение свободы” и “ослабление гнета федерального правительства” стала проблема федерализма.

Эта проблема имеет множество аспектов, важнейшим из которых является соотношение властных полномочий. В ходе политической борьбы противники федеральных социальных программ обращали внимание на такие отрицательные последствия, как дублирование отдельных видов помощи на федеральном и местном уровнях, нескоординированность программ, увеличение количества федеральных предписаний, инструкций, постановлений и приказов, рост числа чиновников Вашингтона и в федеральных агентствах, и на местах. Рост федерального финансирования сфер образования, здравоохранения, социального обеспечения, охраны окружающей среды действительно нарушал баланс, систему властных противовесов между центром и штатами. Федеральная помощь предоставлялась обычно на определенных условиях. Чаще всего выдвигались требования целевого использования на условиях встречного финансирования под контролем федерального правительства. Понятно, что это ограничивало возможности штатов управлять в рамках собственной территории, тем более что число программ и условий в 60–70-х годах постоянно увеличивалось. Например, по всей стране было создано значительное количество учебных факультетов по подготовке специалистов-экологов. Эти факультеты развивались на основе фе-

деральной финансовой поддержки. Их выпускники в основном шли на работу в федеральные ведомства, они же принимали решения о создании новых экологических органов и финансировании новых учебных заведений (своеобразный мультиэффект).

Однако тезис о необходимости ограничения юрисдикции федерального правительства очень противоречив. Если во времена Т. Джефферсона, ранней истории США, борьба против центра была связана с защитой демократических прав и свобод, то с конца XIX века принцип децентрализации использовался для извлечения выгод руководством штатов, местными элитами через так называемый “рынок законов”. Под этим имеются в виду остающиеся по Конституции возможности для штатов принимать законы, создающие наиболее благоприятные условия для бизнеса¹³. И в конце нашего столетия процедура лицензирования тех или иных видов профессиональной деятельности осуществляется штатами; они издают законы об акционерных обществах и о ценных бумагах корпораций. Отсюда и то значительное давление на власти штатов, которое имело место в связи с усилением влияния федерального правительства в социально-экономической сфере в период Кеннеди—Джонсона в 1961–1968 годах.

Не менее важной целью, в отличие от первой, активно не декларируемой, стало стремление не допустить расширенного толкования конституционных положений о правах человека, расширения их за счет социально-экономических прав. Баланс властей, система сдержек и противовесов по линии штаты — федеральное правительство стали главным препятствием для окончательной рецепции в США социально-экономических прав и гарантий. Многие в США не скрывали свою цель — возвратиться от концепции “равенства результатов” к концепции “равенства возможностей”, связанной с принципами формально-юридического, а не фактического равенства. Объектом усиленных атак были избраны аффирмационные действия.

Решения Верховного Суда по делу В. Бакке против Калифорнийского университета ждала вся Америка. Суть иска В. Бакке к Совету регентов университета в том, что этот молодой человек считал причиной отказа в приеме в университет существование привилегированных условий зачисления для небелых студентов. В обстановке всеобщего ажиотажа Суд признал незаконным решение Совета учебного заведения об отказе в приеме белому абитуриенту из-за цветной квоты. Однако в решении Суда “утвердительные действия” не были объявлены неконституционными, не были отменены: “...раса должна приниматься во внимание, но принадлежность к ней должна быть только одним из критериев отбора”¹⁴. И в последующие годы в судах всех уровней рассматривалось множество дел о незаконности аф-

фирмационных действий, но принципиального отказа от этого вида компенсирующих программ не последовало.

В период 80-х годов явственными стали предпосылки возвращения к толкованию полномочий федерального правительства как ограниченных. Р. Рейган внес предложения по ограничению социальной ответственности федерального правительства. Рейганисты обращали внимание на то, что социальные программы являются по Конституции сферой ответственности штатов и местных органов власти. Известно, что часть федеральных программ удалось ликвидировать. Однако той широкой поддержки, на которую консерваторы рассчитывали в штатах, они не получили. Губернаторы, мэры, представители штатов в обеих палатах конгресса, многие из которых раньше заявляли, что федеральный центр “узурпировал власть вопреки Конституции”¹⁵, теперь не были согласны с Рейганом. Причина заключалась в том, что тотальные сокращения социальных программ потребовали бы вынужденного увеличения социальных расходов внутри штатов. Местные власти не могли пойти на это как по экономическим (отсутствие собственных средств), так и по политическим соображениям. В течение десятилетий начиная с Ф. Рузвельта социальные программы, несмотря на недостаточные ассигнования, способствовали реализации принципов либерализма и созданию равных возможностей как основы концепции прав человека.

Законодательные решения рейгановского периода, прежде всего закон 1988 года, не поставили под сомнение конституционно-применительные акты 30–60-х годов.

Американские суды, опираясь на свой богатый опыт, проявляли крайнюю осторожность в вопросах разделения полномочий в социальной сфере. В 1985 году в деле “Garcia v. San-Antonio Metropolitan Transit Authority” Верховный Суд США подтвердил значение федерального закона о справедливых стандартах труда для этого городского управления, являющегося местным органом власти. Излагая позицию Суда, Г. Блэкмун, как и раньше, говорил о том, что “клаузула Конституции о праве регулировать междуштатную торговлю означает и право регулировать все, что влияет на междуштатную торговлю и находится под ее влиянием”¹⁶.

Таким образом, концепция прав человека в США проистекает из Конституции и основополагающих документов, предполагающих очевидный перевес личных прав — прав индивида. Гарантими этих прав является государственная политика, судебная власть, права собственника и равенство всех перед законом (рассматриваемое как “равенство возможностей”). Однако для оценки реальных прав человека конституционная практика не менее важна, чем теория.

Новый этап развития американского общества в XX веке привел к “революции прав”, поскольку американское общество осознало пределы конституционной концепции. Две высшие точки этой рево-

люции в 30-х и в 60-х годах XX века сопровождались активными действиями в виде конституционно-применительных актов (федеральных законов, законов штатов, постановлений исполнительной власти, решений судов). К примеру, штаты вынуждены были отметить часть своих законодательных решений, содержащих положения о дискриминации, в связи с несоответствием федеральным законам и решениям исполнительной и судебной властей.

Следует отметить, что сдвиг в сторону государственных гарантий с точки зрения консерваторов привел к ограничению прав граждан, прежде всего белых собственников. На самом деле их тезис о "равенстве результатов" как нарушении прав и свобод не соответствовал содержанию социального законодательства. Необходимо подчеркнуть обратное: новая правовая концепция соответствовала процессу реализации провозглашенных прав в этой стране для большинства граждан. "Чтобы пользоваться правами, необходимо иметь их не только по закону, но и фактически обладать ими"¹⁷. Механизм реализации прав граждан в этой стране сложился как межотраслевой правовой институт и функционирует с участием всех ветвей власти и уровней правления.

Разумеется, взаимодействия государственных институтов, штатов, органов самоуправления, общественных организаций и коллективов недостаточно для решения проблемы.

Огромную роль сыграли суды всех уровней, и прежде всего Верховный Суд США, с его полномочиями по толкованию Конституции. Этот орган оказался достаточно гибким для понимания необходимости для личности добиваться осуществления своих интересов и прав не только через институт собственности, но и через государство. Реальная правотворческая роль судов, вытекающая из прецедентного права, способствовала преодолению весьма сложного и взрывоопасного периода несоответствия конституционных норм реальному положению с правами человека в законодательной, правоприменительной и социальной сферах.

Подобная задача стоит сейчас и перед новой Россией. Следует, однако, иметь в виду, что простое перенесение американского опыта не даст результата. Различные социальные условия, правотворческая и правоприменительная практика говорят о необходимости идти своим путем.

¹ См., например, *Никифорова М.А.* Гражданские права и свободы в США: судебная доктрина и практика. — М., 1991. — С. 37; *Права человека. История, теория, практика* / Орг. авт. колл. Б. Назаров. — М., 1995. — С. 285.

² Под фундаментальным правом обычно имеют в виду положения Декларации независимости, Конституции США, поправки к ней, положения конституций штатов, решения Верховного Суда.

- ³ Basic Readings in American Democracy / Ed. by M. Urofsky. — Wash., 1994. — P. 207.
- ⁴ Basic Readings ... — P. 196.
- ⁵ Цит. по: Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты / Под ред. О.А. Жидкова. — М., 1993.
- ⁶ Хотя по этому же делу были отменены другие статьи Акта о восстановлении промышленности — одного из первых законов “нового курса”.
- ⁷ Basic Readings ... — P. 214.
- ⁸ Харц Л. Либеральная демократия в Америке. — М., 1993. — С. 252.
- ⁹ Документы и материалы по истории США. 1945–1990 гг. / Сост. В.Н. Сафонов, С.Н. Картамышева. — Курск, 1993. — С. 7.
- ¹⁰ Speeches of the American Presidents / Ed. by Y. Rowdell and S. Ozolin. — N.Y., Prentice hill, 1988. — P. 547.
- ¹¹ Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты / Под ред. О.А. Жидкова. — С. 362.
- ¹² В литературе не случайно данный термин переводится как “позитивные”, что косвенно свидетельствует о той же тенденции к формулированию прав в позитивной форме.
- ¹³ Хрестоматийными стали примеры Невады и Делавэра, обеспечивших приток капиталов путем ликвидации ограничений для некоторых видов бизнеса.
- ¹⁴ Basic Readings... — P. 214.
- ¹⁵ R. Freeman. The Growth of American Government. — Stanford, Calif., 1977. — P. 23.
- ¹⁶ Остром В. Смысл американского федерализма. — М., 1993. — С. 120.
- ¹⁷ Воеводин Л.Д. Правовой статус личности. — М., 1997. — С. 225.

Статья поступила в редакцию в апреле 1998 г.

ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ФРГ)

Ф.С. Галенпольский*

1. Чрезвычайное положение и ограничение прав и свобод человека

Одним из наиболее оперативных способов предотвращения кризисных ситуаций и стабилизации общественно-политичес-

*Старший преподаватель юридического факультета Иркутского государственного университета. Подробнее об авторе см. в рубрике “Кто есть кто в нашей науке и практике” этого номера журнала.