

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО
БУДІВНИЦТВА ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Серія «Наукові доповіді»
Випуск 19*

М. Г. ОКЛАДНА, І. В. ЯКОВІЮК

**СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ:
СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК**

Харків
«Оберіг»
2016

УДК 340.12+341.17

О 50

Серія заснована у 2012 р.

Видання рекомендовано до друку вченою радою

Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України (протокол № 9 від 02.09.2016 р.)

Рецензенти:

С. Н. Прилипка, д-р юрид. наук, проф., академік НАПрН України;

О. В. Тарасов, д-р юрид. наук, доц.

Редакційна колегія:

Ю. П. Битяк, д-р. юрид. наук проф.; **І. І. Бодрова**, канд. юрид. наук., доц. (заст. голов. ред.), **П. М. Любченко**, д-р. юрид. наук проф.; **О. В. Петришин**, д-р юрид. наук, проф.; **С. Г. Серьогіна**, д-р. юрид. наук, проф. (голов. ред.); **І. В. Яковюк**, д-р. юрид. наук, проф.

Окладна М. Г., Яковюк І. В.

Соціальна політика Європейського Союзу: становлення і розвиток. – Х. : ТОВ «Оберіг», 2016. – 40 с. – (Серія «Наукові доповіді», вип. 19).

ISBN 978-966-8689-16-1

У науковій доповіді досліджується один з актуальних, хоча й неоднозначних, аспектів європейської інтеграції - її соціальний вимір. Автори намагалися допомогти читачеві оцінити його зростаюче значення, уявити собі все різноманіття і складність соціальної картини сучасної об'єднаної Європи, висвітлити становлення й розвиток Європейської соціальної моделі, проаналізувати підходи до правового регулювання соціальної сфери.

Для науковців, викладачів, аспірантів, студентів, практичних працівників.

УДК 340.12+341.17

ISBN 978-966-8689-16-1

© Окладна М. Г., Яковюк І. В., 2016

© НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, 2016

© ТОВ «Оберіг», 2016

**THE NATIONAL ACADEMY
OF LEGAL SCIENCES OF UKRAINE**

**SCIENTIFIC AND RESEARCH INSTITUTE
OF STATE-BUILDING AND LOCAL GOVERNANCE**

Scientific reports series
Vol. 19

M. G. OKLADNA, I. V. YAKOVYUK

**SOCIAL POLICY
OF THE EUROPEAN UNION:
FORMATION AND DEVELOPMENT**

Kharkiv
«Oberig»
2016

Окладная М. Г., Яковюк И. В. Соціальна політика Європейського Союзу: становлення і розвиток.

Научный доклад посвящен исследованию одному из актуальных, хотя и неоднозначных аспектов европейской интеграции – ее социального измерения. На основе изучения работ ведущих специалистов в сфере европейской интеграции и социальной политики, учредительных договоров, правовых и политических актов Европейских сообществ/ Европейского Союза анализируется эволюция научных взглядов на социальную политику как составляющую европейского интеграционного процесса; обосновываются причины создания европейской социальной модели и раскрывается ее соотношение с национальными социальными моделями государств-членов ЕС; рассматриваются подходы к правовому регулированию социальной сферы на различных этапах объединительного процесса в Европе.

Okladna M. G., Yakovyuk I. V. Social Policy of the European Union: Formation and Development

The scientific report mainly focuses on the study of one of the important, albeit controversial aspects of the European integration – its social dimension. The evolution of scientific views on social policy as a component of the European integration process is analysed on the basis of the work of leading experts in the field of the European integration and social policy, articles of association, legal and political acts of the European Communities/ the European Union; the reasons of the creation of the European social model are substantiated as well as its correlation with the national social models of the EU member states; approaches to legal regulation of the social sphere at various stages of unifying process in Europe are considered.

Зміни, які відбулись наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст.ст. під впливом процесів глобалізації спричинили необхідність реформування соціальної державності, що пов'язано з визначенням нових параметрів соціальних проблем (соціальної структури і соціально-трудоких відносин), трансформацією соціальної політики, формуванням інформаційного та інноваційного простору тощо)¹. Не менш важливого значення для оновлення теорії соціальної держави набув успішний розвиток інтеграційного процесу в Європі, який вплинув на державно-правовий розвиток не лише держав-членів ЄС та країн-кандидатів, але й перетворився на фактор впливу на соціально-економічний розвиток країн в усьому світі².

Європейську інтеграцію досить часто визначають як феноменом політичного розвитку Європи другої половини ХХ – початку ХХІ ст., що значною мірою визначає сучасний стан міжнародних відносин. Пояснити передумови виникнення цього феномену, закономірності і перспективи його розвитку можна, лише вдавшись до аналізу всіх складових процесу інтеграції: економічних, політичних, військових, культурно-цивілізаційних і соціальних. Однак, якщо проблемам економічної і військово-політичної інтеграції у зарубіжній і вітчизняній літературі приділено достатньо уваги [3], то питання формування і реалізації Європейським Союзом власної соціальної політики,

¹ Головащенко О. С. Соціальна правова держава в умовах європейської інтеграції // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. Вип. 14. – Х., 2007. – С. 167–173; Головащенко О. С., Окладна М. Г. Європейський соціальний простір: проблеми формування // Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – №3. – С. 12–14; Гущель В. Г. Особливості реалізації соціальної функції держав-членів ЄС в умовах розбудови соціального співтовариства ЄС // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Вип. 8. – Х., 2004. – С. 158–167; Окладна М.Г., Якименко Х.С. Соціальна політика Європейського Союзу: уроки для України // Актуальні проблеми сучасного міжнародного права : зб. наук. ст. за матеріалами І Харк. міжнар.-прав. читань, присвяч. пам'яті проф. М. В. Яновського і В. С. Семенова, Харків, 27 листоп. 2015 р. : у 2 ч. – Харків, 2015. – Ч. 1. – С. 193–199.

² Социальная Европа в XXI веке / под ред. М. В. Каргаловой. – М. : Весь мир, 2011. – С. 7–103; Яковюк І. В. Правові основи європейської інтеграції та її вплив на державно-правовий розвиток України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01, 12.00.11 / Іван Васильович Яковюк. – Харків, 2014. – С. 345–362; Яковюк І. В. Реалізація соціальної функції держави в умовах європейської інтеграції // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. Вип. 7. – Х., 2004. – С. 40–48.

³ Див. наприклад: Яковюк І. В. Правові основи європейської інтеграції та її вплив на державно-правовий розвиток України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00. 01; 12.00. 11/ Іван Васильович Яковюк. – Х. : Право, 2013. – 474 с.; Европейская интеграция: проблемы теории и практики : монография / под ред.: И. В. Яковюк, А. К. Скочиков. – М. : Изд-во Моск. гуманитар. ун-та, 2012. – 279 с.; Микієвич М. М. Правові засади організації та діяльності Європейського Союзу у сфері зовнішньої політики та безпеки: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Михайло Миколайович Микієвич. – К., 2007. – 40 с.

що передбачає узгодження, а в ідеалі – гармонізацію національних соціальних систем, усунення відмінностей в рівні соціального захисту і соціального забезпечення, залишається не достатньо висвітленим у вітчизняній юридичній науці, що надає актуальності аналізу цієї проблеми.

Соціальне право об'єднаної Європи, на думку Поставалової Т.О., з якою ми цілком згодні, є результатом правового розвитку, яке почалося з кінця Другої світової війни. Його концептуальні засади базуються на положеннях двосторонніх міжнародних договорів та правових актів МОП¹. Разом з тим слід зазначити, що витоки процесу створення європейського соціального законодавства можна віднайти наприкінці XIX ст., коли гостро постає проблема забезпечення соціальної захищеності широких верств населення і в першу чергу робітничого класу. Розвиток соціального законодавства тоді йшов у двох напрямках: 1) формування законодавства, яке стосувалося працездатних осіб (піонером цього напрямку була Британська імперія); і 2) законодавство, яке торкалося непрацездатних (в реалізації цього напрямку попереду йшла Германська імперія)².

З кінця XIX ст. європейські держави започатковують практику укладання двосторонніх міжнародних угод, в яких регулювалися елементарні інтернаціональні питання (зокрема, включення іноземців в соціальне страхування)³, а на початку XX ст. вони ініціюють прийняття перших міжнародних документів, присвячених соціальним питанням (так, у 1906 р. 13-ть країн підписали Бернську конвенцію про заборону нічної праці жінок і вироблення ними білофосфорних сірників, що дало поштовх визнанню на міжнародному рівні права людини на безпечні умови праці і започаткувало міжнародну співпрацю в питанні законодавчого регулювання соціальної сфери)⁴.

¹ Поставалова Т. А. Координация и гармонизация социального права Европейского Союза // Проблемы развития юридической науки и совершенствования правоприменительной практики: сб. науч. тр. / редкол.: С.А. Балащенко. – Мн.: БГУ, 2005. – С. 204–205.

² Итоги науки в теории и практике / Под ред. М.М. Ковалевского, Н.Н. Ланге, Н. Морозова, В.М. Шинкевича. – М.: Изд. Т-ва Мир, 1914. – Т. 10. – С. 461–467; Яковюк І. В. Соціальна держава: питання теорії і шляхи її становлення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Іван Васильович Яковюк. – Харків, 2000. – С. 143.

³ Поставалова Т. А. Координация и гармонизация социального права Европейского Союза // Проблемы развития юридической науки и совершенствования правоприменительной практики: сб. науч. тр. / редкол.: С.А. Балащенко. – Мн.: БГУ, 2005. – С. 204–205.

⁴ Яковюк І. В. Соціальна держава: питання теорії і шляхи її становлення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Іван Васильович Яковюк. – Харків, 2000. – С. 143-144.

Практика укладання міжнародних договорів була продовжена європейськими державами і після Другої світової війни. 17 березня 1948 р. Бельгія, Франція, Великобританія, Люксембург і Нідерланди уклали Брюссельський пакт¹. Хоча дослідники акцентують увагу насамперед на його спрямованості на забезпечення колективної оборони, проте не слід забувати, що перші три його статті були присвячені зміцненню співробітництва держав в економічній, соціальній та культурній сферах. Зокрема він був спрямований на подальшу гармонізацію та координацію законодавства про соціальне забезпечення в державах-учасниках.

Після Другої світової війни у західноєвропейських країнах здійснювалося правове регулювання соціальної політики, однак недоліком було те, що воно забезпечувало лише мінімальну соціальну допомогу і потребувало корегування відповідно до соціально-економічних потреб суспільства, які зазнавали постійних змін. Слід зазначити, що з самого початку кожна країна формувала систему соціального захисту, виходячи з конкретних національних умов і відповідно до пануючої ідеології, розстановки політичних сил і відповідно до вимог часу. Існування в Європі декількох доволі відмінних моделей соціальної держави, що по-різному взаємодіють з громадянським суспільством і ринковою економікою, робили завдання стосовно гармонізації соціальної політики держав-членів ЄС таким, що надзвичайно важко досягнути.

Ситуація почала змінюватися після започаткування європейського інтеграційного процесу, старт якому дало утворення європейського співтовариства вугілля і сталі. Хоча первісно інтеграційний процес мав виключно економічне забарвлення поступово на рівні національних урядів і інститутів Європейських співтовариств усвідомлюється той факт, що формування соціального простору, в рамках якого забезпечуються рівні можливості для усіх, хто мешкає в його межах, дозволить уникнути нерівномірного соціально-економічного і правового розвитку держав-членів, появи Європи «різних швидкостей», що призвело б до відтворення на комунітарному рівні існуючих у соціальній сфері відмінностей.

¹ Договор о совместной деятельности в экономической, социальной и культурной сферах и коллективной самообороне (Брюссельский пакт, подписанный 17 марта 1948 г., и измененный Парижским соглашением от 23 октября 1954 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eur_int_law/weu.htm

Соціальна політика об'єднаної Європи пройшла в своєму розвитку декілька етапів. Удосконалення механізмів її функціонування, розширення компетенції наднаціональних інститутів, створення нових структур, здатних конструктивно співпрацювати з національними урядами в питанні реалізації соціальної функції, завжди були обумовлені потребами економічної і лише наприкінці ХХ ст. — політичної інтеграції. Відтак, зазначає В. І. Сало, дискусії з приводу співвідношення національного і наднаціонального рівнів влади ніколи не припинялися і залежно від конкретно історичних умов і потреб торкалися тих чи інших напрямів регулювання соціальної сфери. Отож розширення компетенції інститутів ЄС у соціальній сфері відбувалося надзвичайно повільно¹.

На момент створення Європейських співтовариств інтеграція мала галузевий характер. Її автори у відповідних договорах обмежилися формулюванням основних соціальних цілей: забезпечення соціального прогресу, сприяння становленню законодавства про працю, зростання зайнятості і підвищення життєвого рівня, покращення умов праці, вільне пересування робочої сили, соціальне забезпечення, діалог між соціальними партнерами, уникнення негативних наслідків економічної інтеграції тощо. Більшість з цих положень мали декларативний характер. Разом з тим, Договір про Євратом скасував обмеження за ознакою національного громадянства щодо доступу до кваліфікованої роботи в сфері розвитку ядерної енергетики, а також містив положення про захист працівників і населення в цілому від загрози радіації.

У Договорі про ЄЕС вперше було зроблено крок у напрямку переведення соціальної політики із сфери ідеології в практичну площину. Так, статтями 193–198 Договору створювався Економічний і соціальний комітет зі статусом консультативного органу, ст. 122 вперше закріплювався обов'язок Комісії вміщувати в щорічний звіт Європарламенту главу щодо соціального розвитку, а ст. 123 засновувався Європейський соціальний фонд, який з часом став реальним фінансовим важелем реалізації соціальних ініціатив.

У статті 51 Договору про ЄЕС Співтовариства і уряди держав-членів зробили важливий крок в напрямку координації соціальної політики в частині правового регулювання соціального забезпечення працівників-

¹ Сало В. І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Володимир Ігорович Сало. – Х., 2008. – С. 161.

мігрантів¹. Деталізація цих положень у подальшому здійснювалася на рівні Регламентів, зокрема Регламенту 3/58/ЄЕС, який було замінено у 1971 р. Регламентом Ради ЄС 1408/71/ЄЕС щодо застосування схем соціального забезпечення до найманих працівників, Регламенту №4/58/ЄЕС (замінений Регламентом №574/72/ЄЕС), Регламенту № 1612/68/ЄЕС (встановив заборону дискримінації громадян ЄС за принципом їх громадянства).

Договір про ЄЕС також містив положення, які орієнтували Співтовариство на забезпечення однакової оплати за однакову працю для чоловіків і жінок, гармонізацію національних систем соціального страхування, зміцнення діалогу між працею й капіталом.

На етапі прискорення темпів розвитку соціальної державності (1960–1975 рр.) відбувається значне розширення її можливостей на рівні європейських держав, внаслідок чого були визначені мінімальні соціальні стандарти, котрі, однак, не набули універсального характеру, нижче яких країни, що визнають право людини на гідне життя, опускатися не можуть². У цілому функціонування соціальної держави протягом цього періоду засвідчило, що її утвердження засноване не лише на волі політичного керівництва, але й пов'язане з фундаментальними структурними змінами в суспільстві, а тому соціальна держава стала розглядатися як центральний елемент суспільства країн Заходу. Більш того, стає очевидним, що між соціальною державою і ринковою економікою немає протиріч³, яких не можна було б усунути — цей висновок підтверджується поступовим запровадженням національними урядами моделі соціальної ринкової економіки.

У 1972 р. у Парижі відбувся саміт, на якому було піднято питання про формування соціальної політики Європейського Співтовариства як самостійного напрямку інтеграційного процесу, який певним чином сприяє економічній інтеграції. У заключному комюніке увага акцентувалася на визнанні того факту, що здійснення активних дій у соціальній сфері набуває не меншого значення, аніж запровадження

¹ Договір об учрежденні Европейского экономического сообщества от 25 марта 1957 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://docs.pravo.ru/document/view/20897669/28480100>

² Яковюк І. В. Виникнення та розвиток концепції соціальної держави // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2001. – № 2. – С. 24–29.

³ Яковюк І. В. Соціальна держава : до визначення змісту поняття // Вісн. акад. прав. наук України. – № 3(26). – Х. : Право, 2001. – С. 37–47; Яковюк І. В. Про обсяг поняття «соціальна держава» (на основі порівняльного аналізу моделей ФРН і України) // Право України. – 1998. – № 11. – С. 26–28.

ЕВС¹. Відповідно до прийнятого на саміті рішення було розроблено і протягом 1974–1976 рр. реалізовано соціальну програму, яка хоча і не мала юридичного характеру і відповідно в процесі її здійснення потрібно було посилалися на ст. 235 ДЄЕС, проте вона сприяла становленню соціальної політики об'єднання і формуванню соціального законодавства (було започатковано видання директив в цій сфері правового регулювання). Головна заслуга вказаної програми полягає в тому, що вона поставила під сумнів ідею автоматичної залежності соціального прогресу від економічного².

У той же час попри зміцнення матеріальної бази Співтовариства завдяки створенню спільного ринку і прийняття таких важливих документів, як Європейська соціальна хартія (1961 р.), яка проголосила соціальні права і свободи, встановила контрольний механізм, покликані гарантувати їх дотримання з боку урядів держав-учасниць, та Програма соціальних дій (1972–1974 рр.), у цей період на загальноєвропейському рівні помітного прогресу в реалізації соціальної політики не відбулося. Пояснення цього факту криється в прямій протидії (використання принципу одностайності при прийнятті рішень у соціальній сфері) національних урядів передачі повноважень у соціальній сфері європейським структурам.

Через позицію Франції, ФРН і Великобританії делегування повноважень, необхідних для формування на наднаціональному рівні повноцінної соціальної політики, зокрема гармонізації національного законодавства у сфері зайнятості, так і не відбулося. Більше того, після 1977 р. і до середини 1980-х процес видання директив з соціальних питань поступово майже припинився, а реалізація вже прийнятих часто блокувалася. Ця пояснюється тим, що соціальна політика – це інструмент стратегічної реалізації державою тієї чи іншої моделі добробуту. Існування в Європі декількох моделей соціальної держави³, що по-різному взаємодіють з громадянським суспільством і ринковою економікою, ускладнює завдання стосовно гармонізації соціальної політики держав-членів, в наслідок чого в цей період вони наполягали на самостійному, без залучення наднаціональних структур, здійсненні соціальної функції.

¹ Steps to European Unity. Community progress to date: a chronology. – Luxemburg, 1992. – P. 35.

² Sintes G. La politique sociale de l'Union Europeenne. – Bruxelles, 1996. – P. 46.

³ Головащенко О. С. Соціальна та правова держава: питання співвідношення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Ольга Сергіївна Головащенко. – Х., 2008. – С.109–129.

Починаючи з 1975 р. розпочався етап уповільнення темпів розвитку соціальної державності. Він супроводжувався загостренням суперечок навколо концепції, що було пов'язано зі зниженням темпів економічного зростання, рядом довгострокових демографічних змін, зростанням безробіття, а також кризою соціалістичної системи. Але оскільки соціальна держава на цей час стала неодмінним елементом системи цінностей та переконань суспільства Заходу, вона не була демонтована. Наслідком проблем, пов'язаних з розвитком соціальної державності в європейських країнах, стало гальмування процесу формування єдиного соціального простору в рамках Співтовариства. Після прийняття Програми соціальних дій і до набрання чинності Єдиного європейського акта Європейські Співтовариства не прийняли жодного важливого акта в соціальній сфері.

Специфіка даного етапу інтеграції обумовила закріплення на нормативному рівні принципу субсидіарності¹. Вперше офіційно вказаний принцип був використаний у висновку Європейської Комісії в 1975 р., але лише з 1984 р., як зазначає В. Чіркін, він починає розглядатися як один з головних принципів Європейського Співтовариства². Офіційне визнання принципу субсидіарності, як, зрештою, і будівництво єдиного соціального простору та формування європейської регіональної політики, припадає на другу половину 1980-х років не випадково. Відповідні кроки інститутів ЄС і національних урядів були зумовлені необхідністю одержання широкій соціальної підтримки інтеграційного процесу, який вийшов на рівень перетворення Європейських Співтовариств у Європейський Союз.

Несинхронізованість національних і загальноєвропейського процесу розвитку соціальної політики спостерігався достатньо довго. Будівництво єдиного соціального простору в Європі активізувалося у другій половині 1980-х рр. і було пов'язане з необхідністю отримання широкій соціальної підтримки інтеграційного процесу, який вийшов на рівень перетворення Європейських Співтовариств у Європейський Союз.

Соціальна політика ЄС визнана одним з ключових інструментів інтеграції після прийняття Єдиного європейського акта (далі – ЄЄА)

¹ Про виникнення і розвиток принципу субсидіарності більш детально див.: Яковюк І. В. Соціальна доктрина Католицької церкви // Проблеми законності. – Х., 2002. – Вип. 52. – С. 15–21.

² Див.: Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование). – М., 2001. – С. 189

(1987 р.)¹. Саме в цей період починається позиціонування спільноти, що склалася в рамках Європейських співтовариств, як соціально-політичної цивілізації нового типу, основу якої становлять демократії європейського зразка, соціально орієнтована ринкова економіка, правова і соціальна держава.

ЄСА вніс у порядок денний таке складне завдання, як формування єдиного соціального простору в межах Співтовариства. Він незначною мірою розширив компетенцію наднаціональних інститутів у соціальній сфері (при дотриманні принципу субсидіарності²), однак йому вдалося порушити принцип однастайності під час вирішення питань, пов'язаних з безпекою і здоров'ям трудящих. Ще однією новацією, запровадженою ЄСА, стало визнання ролі соціальних партнерів як неодмінних учасників втілення в життя комунітарної соціальної політики.

Реалізація завдання стосовно розбудови соціального співтовариства потребувала зміни існуючих підходів і вони відбулися. Так, ЄСА вніс у порядок денний таке складне завдання, як формування єдиного соціального простору. Він незначною мірою розширив компетенцію наднаціональних інститутів у соціальній сфері, однак йому вдалося порушити принцип однастайності під час вирішення питань, пов'язаних з безпекою і здоров'ям трудящих. Ще однією новацією, запровадженою ЄСА, стало визнання ролі соціальних партнерів як неодмінних учасників втілення в життя комунітарної соціальної політики. Розбудова соціального співтовариства потребувала зміни існуючих підходів. Так, текст ДЄЕС було доповнено розділом «Економічне і соціальне з'єднання», ст. 118а, яка передбачила відповідальність країн-членів за розв'язання соціальних проблем, ст. 22, яка поклала на Комісію обов'язок щодо сприяння діалогу між соціальними партнерами. Найсуттєвішою новацією стало порушення принципу однастайного голосування — передбачалося, що питання, пов'язані з безпекою і здоров'ям трудящих, приймаються кваліфікованою більшістю голосів.

На сесії Європейської ради в Ганновері в 1988 р. було вказано на залежність реалізації програми створення Єдиного внутрішнього ринку (ЄВР) від соціального виміру. У вересні того ж року Європейська комісія підготувала документ, в якому навела перелік можливих заходів

¹ Єдиний європейський акт. Договір о Європейском Союзе. – М., 1994. – С. 7–45.

² Яковюк І. В. Субсидіарність як принцип взаємовідносин національних держав і Європейського Союзу // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2004. – № 4. – С. 22–30.

Економічного Співтовариства у соціальній сфері (проте не визначила строків їх реалізації), зокрема визначила умови, що необхідні для підвищення мобільності робочої сили.

Подальшим закономірним кроком¹ на шляху формування європейської соціальної моделі стало прийняття у 1989 р. Хартії Співтовариства про основні соціальні права працівників (Соціальну хартію) (1989 р.)², яка закріпила 12 базових прав: на працю у будь-якій країні-члені; на справедливу винагороду за працю; на покращення умов життя і праці; на соціальний захист відповідно до правил країн-членів та інші. Хартія, яка мала не юридичний, а політичний характер, не розширила компетенцію Співтовариства в соціальній сфері. Однак саме в ній була реалізована спроба конкретизувати зміст Європейської соціальної моделі. Однак, реалізація положень Хартії виявилась неможливою без внесення змін у первинні джерела права Співтовариства, що обумовило потребу в їх оновленні.

Усвідомлюючи необхідність формування соціального законодавства Європейських співтовариств Європейський парламент 21 листопада 1990 р. прийняв спеціальну постанову, відповідно до якого Комісія під час розробки будь-яких пакетів законодавчих документів повинна була обов'язково враховувати соціальну політику.

Еволюція поглядів інститутів об'єднаної Європи і урядів держав-членів стосовно питання про можливість розповсюдження інтеграційного процесу на нові, зокрема соціальну, сфери правового регулювання обумовлена визнанням того факту, що гармонізація певної сфери економічної політики завжди зачіпає ті або інші соціальні питання, які також не можуть бути вирішені без правового регулювання в масштабі ЄС. Особливість змісту соціальної політики Європейського Союзу полягає у постійній її модифікації залежно від нових факторів, які виникають у процесі інтеграції, змін у соціальній структурі суспільства, рівня політичної активності громадян, специфіки економічної політики і нарешті трансформації соціального питання. Протягом тривалого часу теоретики європейського будівництва вважали, що, по-перше, соціальна гармонізація має стати природним

¹ Яковюк І.В. Розвиток концепцій соціально-економічних прав як передумова формування соціальної держави // Проблеми законності. Вип. 35. – Х., 1998. – С. 22–27; Яковюк І.В. Функція забезпечення і захисту соціальних прав людини // Проблеми законності. Вип. 49. – Х., 2001. – С. 3–10.

² Хартія Співтовариства про основні соціальні права працівників від 09.12.1989 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_044

наслідком економічної інтеграції¹, а по-друге, немає об'єктивної потреби в передачі повноважень у соціальній сфері на наднаціональний рівень. Протидія делегуванню повноважень по реалізації соціальної політики походила як від окремих соціальних груп держав-членів, так і від монополій та національних урядів.

На початку 1990-х рр. об'єднана Європа зіткнулася з низкою проблем у соціальній сфері, серед яких головне місце посідали дві: розширення компетенції інститутів ЄС, яка б дозволила їм ефективно здійснювати заходи в рамках реалізації національними урядами соціальної функції і реалізація принципів конвергенції і гармонізації національних систем соціального захисту². Вказані проблеми набули особливої значущості на фоні зростання негативного ставлення європейців до проблеми соціальної нерівності³.

Необхідність здійснення політики економічного і соціального вирівнювання вперше виникла перед об'єднаною Європою під час першого розширення у 1973 р. Відповіддю на цей виклик стало заснування в 1975 р. Європейського фонду регіонального розвитку. Однак найбільш значні проблеми перед ЄЕС постали у зв'язку із прийняттям до Співтовариства країн ЦСЄ, які суттєво відставали від соціальних стандартів ЄС. Виникла загроза розвитку в ЄС масових і неконтрольованих процесів міграції робочої сили з недостатньо розвинутих у соціально-економічному плані регіонів у більш розвинуті. Одним з основних шляхів вирішення проблеми є запровадження на рівні ЄС поетапних заходів із інтеграції ринків робочої сили нових держав-членів до ринку праці Союзу. Такі заходи традиційно зазначаються в протоколах до договорів про приєднання. Однак цей шлях має і певні вади, оскільки в таких протоколах вміщено обмежений перелік вимог у сфері соціальних і трудових відносин, яким мають відповідати країни-кандидати. Як наслідок, стосовно значного кола відносин, що входять до предмета соціального і трудового права ЄС, вимоги стосовно їх адаптації до відповідних європейських стандартів не закріплюється.

¹ Договір об утворенні Європейського економічного союзу // Договори, учасниками яких є держави-члени Європейського союзу. – М., 1994. – С. 176.

² Савич М. Особенности функционирования механизма социальной политики Европейского Союза на современном этапе // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. – 2003. – № 2.

³ Иноземцев В. Специфические особенности Европейской социальной модели (к оценке роли неэкономических факторов в развитии современных европейских обществ) // Современная Европа. – 2004. – № 1. – С. 94.

Традиційним шляхом вирішення проблем соціально-економічної неоднорідності держав-членів є використання структурних фондів Союзу¹. Так, у зв'язку з інтеграцією до ЄС країн ЦСЄ було створено Європейський фонд професійного навчання (1990 р.), покликаний надавати допомогу вказаним державам у розвитку професійної підготовки, а в 1993 р. було засновано Фонд з'єднання, діяльність якого спрямована на ліквідацію відмінностей між «двома Європами»².

Що стосується завдання гармонізації національних систем соціального захисту, то слід зазначити, що ця проблема є доволі складною. В Євросоюзі виділяють наступні основні системи соціального захисту: континентальна, англосаксонська, Скандинавська і південно-європейська, які здійснюють головний вплив на формування європейської моделі³. Поряд з ними існують й інші національні системи, зокрема нових держав-членів з регіону ЦСЄ, які не належать до жодної з вказаних груп і не здатні впливати на формування єдиного соціального простору ЄС через брак політичного і економічного потенціалу цих держав. З цього приводу О. Є. Сергеев робить припущення, з яким ми згодні, що Туреччина не могла б увійти до єдиного соціального простору Європи, оскільки її соціальна модель несумісна з жодною з європейських моделей. У той же час для інтеграції Хорватії і Македонії перешкод немає, оскільки перша схожа на польську, а друга – на болгарську соціальні моделі, які довели спроможність до такої інтеграції⁴.

Не дивлячись на те, що між членами ЄС зберігалися розбіжності як в баченні призначення соціальної політики⁵, так і її змісті, переважна більшість з них (окрім Великобританії та Ірландії) задекларували прагнення привести національні соціальні моделі у відповідність з моделлю, яка отримала назву Європейська соціальна модель (дал – ЕСМ), чим зайвий раз підтвердили відданість європейським

¹ Сильвестров С. Н. От общего рынка – к социальной Европе [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://budgetf.nsu.ru/budget/Publications/Magazines/VestnikSF/1998/vestniksf75-8/vestniksf75-8110.htm>.

² Пространственное развитие в Европе : словарь-справочник [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vasilievaa.narod.ru/mu/csipfo/kpr/frames/guide/guidpsdecontin.htm>.

³ Каргалова М. Европейская социальная модель (понятие, которое идет в ногу со временем) // Современная Европа. – 2008. – № 1. – С. 53–64.

⁴ Сергеев А. Е. Влияние процесса расширения Европейского Союза на формирование единой европейской социальной политики: автореф. дис. ... канд. ист. наук : 07.00.15 / Сергеев Андрей Евгеньевич. – Н. Новгород, 2009. – С. 16, 20-25.

⁵ Вітте Л. Європейська соціальна модель і соціальна згуртованість: яку роль відіграє ЄС?. – К. : Заповіт, 2006. – С. 7-8.

гуманітарним цінностям, спільним інтересам і правам людини, а також намір досягнути рівноваги між економічним зростанням і соціальною справедливістю. Таким чином, запроваджуючи ЄСМ, європейські уряди мали на меті досягти суттєвого покращення добробуту і підвищення рівня економічного розвитку Союзу в цілому і кожної держави-члена зокрема, забезпечення ефективного функціонування економіки і справедливий розподіл суспільного багатства.

Початок формування соціальної політики об'єднаної Європи пов'язаний із набуттям чинності Маастрихтського договору щодо заснування Європейського Союзу, який доповнив Договір про заснування ЄЕС розділами VIII «Соціальна політика, освіта, професійне навчання і молодь» і XIV «Економічне і соціальне з'єднання», а також його додатків – Угоди про соціальну політику й Протоколу про соціальну політику, передбачали певні зміни інституціонального характеру й визначили правові основи для здійснення комунітарної соціальної політики. Зазначимо, що процес розробки Маастрихтського договору супроводжували дослідження проблем, пов'язаних із запровадження європейської соціальної політики, за результатами яких було підготовлено Білу книгу про зростання, конкурентоспроможність і зайнятість: виклики і шляхи для вступу в XXI ст. (1993 р.) [Growth, competitiveness, employment]¹, Зелену книгу «Європейська соціальна політика: роздуми для Союзу» (1993 р.) [Green Paper – European social policy]² і Білу книгу «Європейська соціальна політика: шлях для Союзу» (1994 р.) [European Social Policy – A Way Forward for the Union].

«Біла книга про зростання, конкурентоспроможність і зайнятість: виклики й шляхи для входження в XXI століття» присвячена пошуку засобів скорочення негативних явищ, пов'язаних із безробіттям. У Зеленій книзі «Європейська соціальна політика, міркування для Союзу» був обґрунтований висновок про те, що здійснення соціальної політики несумісне з ідеєю обмеження соціального прогресу заради посилення конкурентоспроможності економіки. У Білій книзі «Європейська соціальна політика. Перспективи для Союзу» уперше була проаналізована зміст поняття «Європейська соціальна модель», в основі якої лежать загальні й зрозумілі для всіх громадян ЄС цінності:

¹ Рост, конкурентоспособность, занятость. Вызов 21-го века. Белая книга Европейского сообщества. – М.: Наука, 1994. – 67 с.

² Европейская социальная политика: путь для Союза. Белая книга // Европейский Союз: прошлое, настоящее, будущее. Социальная политика. — М., 1996.

демократія й права особистості, вільна ринкова економіка, рівність можливостей для кожного, благополуччя й соціальна захищеність для всіх, зімкнення й солідарність. У цілому, як зазначає Ю.О. Сverdлова, вони сформували концептуальний фундамент соціальної політики Євросоюзу (високі стандарти праці, єдиний ринок праці, рівні можливості для жінок та чоловіків, соціальний захист та попередження соціального виключення, збереження здоров'я суспільства, підтримання діалогу між профспілками, об'єднаннями роботодавців та громадськими організаціями тощо) та шляхом дослідження поточного стану соціальної сфери визначали передумови успішного розвитку Європейської соціальної моделі у майбутньому¹.

Про реальність намірів Комісії ЄС захищати права трудящих свідчать її ініціативи щодо здійснення соціальних програм (ADAPT, TESS, EURES, RETRA, SAFE, HELIOS, NOW, HORIZON, YOUTHSTART, SOCRATES і LEONARDO)², реалізація яких забезпечує збір і аналіз об'єктивної інформації, що характеризує реальний стан у відповідній сфері, що сприяє прийняттю зважених і ефективних рішень комунітарними інститутами і передусім Європейською комісією, а також окремих проєктів, використовуючи для цього структурні фонди та інші інструменти комунітарної політики.

Таким чином, слід визнати, що в сучасних умовах проведення єдиної соціальної політики стає життєво важливим елементом, необхідним для зміцнення внутрішніх зв'язків всередині Союзу і подальшого формування європейської ідентичності. Компетенції, якою володіють комунітарні інститути, політика соціального партнерства, яку вони запроваджують у масштабі ЄС, різноманітні форми і рівні співпраці ведуть до зростання ролі наднаціонального регулювання, забезпечення дії принципу примата права ЄС над відповідними галузями національного права³.

Ще одним важливим здобутком Маастрихтського договору стало закріплення в повному обсязі принципу субсидіарності. В Договорі

¹ Сverdлова Ю.О. Формування соціальної політики Європейського Союзу (Крымский экономический вестник: научный журнал. – №5 (12) октябрь 2014. – 116.)

² Сильвестров С. Н. От общего рынка – к социальной Европе [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://budgetf.nsu.ru/budget/Publications/Magazines/VestnikSF/1998/vestniksf75-8/vestniksf75-8110.htm>.

³ Ризаева Афаг Рамиз кызы. Правовые основы социальной политики и регулирования трудовых отношений в Европейском Союзе: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Афаг Рамиз кызы Ризаева. – М., 2008. – 221 с.

він згадується двічі: в Преамбулі (держави-члени сповнені рішучості невпинно сприяти створенню все більш тісного союзу європейських народів, у якому рішення приймаються з максимально можливою увагою до громадян, відповідно до принципу субсидіарності) та в ст. 2 (цілі Союзу досягаються при додержанні принципу субсидіарності), котра відсилає до ст. 5 Договору про Європейське Співтовариство, в якій власне і дається тлумачення змісту даного принципу: Співтовариство діє в межах своїх повноважень і поставленої перед ним мети, які визначаються цим Договором. В галузях, які не підпадають під його виключну компетенцію, Співтовариство діє згідно з принципом субсидіарності, якщо і оскільки цілі не можуть бути досягнуті достатньою мірою державами-членами, і тому, в силу масштабів і результатів передбаченої дії, можуть бути більш успішно здійснені Співтовариством. Будь-які дії Співтовариства не повинні виходити за межі, необхідні для досягнення цілей даного Договору¹. Уточнення змісту принципу було здійснено в Амстердамському договорі шляхом прийняття протоколу «Про застосування принципів субсидіарності та пропорційності»² (далі – Протокол), а також Декларації ФРН, Австрії та Бельгії про субсидіарність (далі – Декларація).

Досягнення консенсусу державами-членами ЄС стосовно питання запровадження соціальної політики Союзу відкрило шлях для досить швидкого формування відповідної законодавчої бази. Протягом другої половини 1990 рр. було прийнято ряд документів в сфері зайнятості, підготовки робочої сили та її соціального захисту (доповнено Регламент про реформу Європейського соціального фонду, схвалено Повідомлення про недеklarовану працю, вироблені доповнення до регламенту щодо соціального забезпечення трудящих-мігрантів (вихідців з третіх країн), підготовлені Повідомлення про розвиток систем охорони здоров'я, Висновок відповідно до Директиви щодо прав на додаткові пенсії)³.

¹ Договір о Європейском Союзе // Европейское право: Учебник / Под общ. ред. Л. М. Энтина. – М., 2002. – С. 557.

² Цей протокол повторює основні положення заключних матеріалів Європейської Ради в Единбурзі 1992 р. та Міжінституційної угоди 1993 р.

³ Егорова Е.И., Каргалова М.В. Социальное измерение европейской интеграции. – М.: Изд-во «Аксиом», 2010. – С. 146-147. (Серия «Общие пространства России — ЕС: право, политика, экономика» Вып. 7).

Амстердамський договір (1997 р.) передбачив активізацію соціальної політики і гармонізацію національного соціального законодавства. Під соціальною політикою ЄС, починаючи з даного моменту прийнято розуміти:

по-перше, розробку концепції діяльності ЄС у соціальній сфері;

по-друге, виявлення детермінант, що гарантують якість життя, усталений розвиток, конкурентоздатність та інші найважливіші показники всебічного зростання потенціалу ЄС;

по-третє, створення на цій основі комплексної системи заходів і програм, соціальних технологій, що забезпечують соціальну стабільність, подолання внутрішніх протиріч і боротьбу між різними суспільними силами;

по-четверте, формування механізму забезпечення інтересів ЄС і вирішення відповідних завдань у соціальній сфері;

по-п'яте, прогнозування соціального майбутнього ЄС, шляхів соціального розвитку нового суспільства, що інтегрується, можливих наслідків цього складного і багато в чому суперечливого процесу¹.

Це означає, що сучасна соціальна політика ЄС стала більш змістовною, аніж на попередніх етапах інтеграції, коли її завдання обмежувалися вирішенням питань оплати і умов праці, професійної підготовки, пенсійного забезпечення і соціальної допомоги.

Таким чином, Маастрихський і Амстердамський договори із додатками та «Програма соціальних дій» визначили юридичну основу соціальної політики Союзу і забезпечили правові умови для реалізації проголошених у Хартії прав. Прийняті документи засвідчили усвідомлення європейцями необхідності приділяти увагу проблемам, що визначають зміст поняття «соціальний вимір».

Поняття «соціальний вимір» фокусує соціальні наслідки кожного з напрямів політики ЄС, а діяльність Союзу розглядається крізь призму існуючих у його рамках соціальних проблем. Запровадження поняття «соціальний вимір» слід трактувати як намір Євросоюзу «повернутися обличчям до людини» і будувати всю свою діяльність відповідно до соціальних норм, попереджаючи розвиток такої проблеми, як «соціальний демпінг». У географічних кордонах ЄС соціальний

¹ Каргалова М. В. Социальная политика Европейского Союза. Концептуальные аспекты и тенденции развития в 80-90-е годы : дис. ... д-ра истор. наук : 07.00.03 / Марина Викторовна Каргалова. – М., 1999. – С. 12.

вимір виражається через створення єдиного соціального простору — категорії, що означає простір, у межах якого відповідно до права ЄС реалізується соціальна політика Союзу¹.

На початку 1990-х рр. об'єднана Європа зіткнулася з низкою проблем у соціальній сфері, серед яких головне місце посідають дві: по-перше, розширення компетенції інститутів і органів ЄС, яка б дозволила їм оперативної й ефективно здійснювати заходи в рамках реалізації національними урядами соціальної функції держави; і, по-друге, реалізація принципів конвергенції (економічного і соціального вирівнювання держав-членів ЄС) і гармонізації національних систем соціального захисту. Вказані проблеми набули особливої значущості на фоні зростання негативного ставлення європейців до проблеми соціальної нерівності.

Необхідність здійснення політики економічного і соціального вирівнювання виникла перед об'єднаною Європою не вперше. Вступ у 1973 р. до інтеграційного об'єднання Великої Британії, Ірландії та Данії вперше поставив перед Європейськими співтовариствами завдання стосовно спільних дій відмінних за станом соціально-економічного розвитку партнерів. Відповіддю на цей виклик стало заснування в 1975 р. Європейського фонду регіонального розвитку, діяльність якого була спрямована на підтримку програм регіонального розвитку. Набуття членства в ЄС Грецією, Іспанією і Португалією ще більше загострило проблему існуючих у рамках Співтовариств диспропорцій. Однак найбільш значні проблеми перед ЄЕС постали у зв'язку із поетапною інтеграцією країн ЦСЄ, які суттєво відставали від соціальних стандартів ЄС. У цьому зв'язку виникла загроза збільшення в Євросоюзі соціального демпінгу. Конфлікт «старої» і «нової» Європи полягає в тому, що робітники «старих» держав-членів зіткнулися з конкуренцією на ринку праці з боку робітників «нових» членів Союзу, які погоджуються працювати за меншу заробітну платню. Ця ситуація створила очевидні переваги для бізнесу «старих» членів ЄС, який отримав дешеву робочу силу, однак профспілковому руху цих же країн вона завдала нищівного удару. Соціальний демпінг легальних мігрантів з країн ЦСЄ викликав стурбованість не лише профспілок, але й місцевого населення, яке відчуло загрозу своєму високому рівню життя.

¹ Каргалова М. В. Социальная политика Европейского Союза. Концептуальные аспекты и тенденции развития в 80-90-е годы : дис. ... д-ра истор. наук : 07.00.03 / Марина Викторовна Каргалова. – М., 1999. – С. 7–9.

Вирішити проблему шляхом запровадження обмежень на міграцію робочої сили у рамках Європейського Союзу неприпустимо, оскільки це грубо порушує одну з чотирьох свобод, на основі яких сформовано єдиний внутрішній ринок, – свободи вільного пересування осіб. Одним з шляхів вирішення проблеми є запровадження на рівні ЄС поетапних заходів із інтеграції ринків робочої сили нових держав-членів до загальноєвропейського ринку праці. Такі заходи, що мають імперативний характер, традиційно зазначаються в протоколах до договорів про приєднання. Однак цей шлях має і певні вади, оскільки в протоколах вміщено обмежений перелік вимог у сфері соціальних і трудових відносин, яким мають відповідати нові держави-члени. Як наслідок, стосовно значного кола відносин, що входять до предмета соціального і трудового права ЄС, вимоги стосовно їх адаптації до відповідних загальноєвропейських стандартів ніде не закріплюється.

Оновлення парадигми соціального розвитку і соціальної політики в ЄС відбувається послідовно і поступово, з урахуванням попередніх досягнень держав-членів і Союзу в цілому, існуючих національних традицій, виходячи з глибокого аналізу поточного стану і перспектив його розвитку, на основі політично продуктивних і відповідальних принципів соціальної рівноваги (соціальної справедливості, соціальної солідарності, соціальної згуртованості та соціальної інтеграції) і діалогу¹. Як наслідок, рівень централізації соціальної політики на наднаціональному рівні значною мірою визначається характером проблем, які поставали перед інтеграційним об'єднанням, особливостями відповідного етапу розвитку.

Чим складнішим стає державно-правове життя в Європі (соціальний простір об'єднаної Європи має мозаїчну побудову, кожний елемент якої обумовлений не лише проявами глобалізації та особливостями європейського об'єднувачого процесу, але й національними чинниками), тим сильніше зростає напруженість між національними державами та наднаціональними європейськими інституціями, що вимагає відповіді на питання: якою має бути майбутня Європа, концепція якої формується, з одного боку, під впливом федералістських поглядів, а з іншого – невгамовним національним егоїзмом². І.А. Чекан з цього

¹ Люблинский, В. В. Социальная политика в условиях трансформации общества в странах Запада : вторая половина XX – начало XXI в. : дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.02 / Виктор Викторович Люблинский. – М., 2005. – С. 299.

² Куперус Р. Магічне повернення соціал-демократії. Вступ // Європейська соціал-демократія :

приводу вказує на достатньо цікаву тенденцію: постійне розширення Європейського Союзу додає нових чинників для кризи теорії держави загального добробуту, на якій побудована соціальна політика більшості розвинутих країн – членів ЄС. Зміни в соціальній політиці «старих» членів ЄС є необхідною умовою підвищення конкурентоспроможності їх економік як у рамках ЄС, так і в світовій економіці. Разом з ти «нові» члени ЄС, відмічає дослідник, реформують свою соціальну політику не стільки відповідно до стандартів ЄС, скільки до ліберальної економічної моделі, оскільки це дає можливість їх підприємствам відносно швидко відвойовувати ринки у фірм з «старих» членів ЄС¹.

Оскільки сучасний етап розвитку соціальної державності в Європі відбувається під потужним впливом вимог глобалізації і регіональної інтеграції, здатність національних держав самостійно формувати і реалізовувати власну соціальну політику поступово зменшується. Попри цю зумовлену об'єктивними чинниками тенденцію національна держава прагне зберегти власну легітимність і функціональність, що спонукає її до пристосування національної стратегії соціально-економічного розвитку до глобальних вимірів.

У 2004 р. загальні витрати на соціальний захист в ЄС становили 27,3 % від обсягу ВВП, що є показником активної соціальної політики. Однак дане співвідношення відрізняється вдвічі по конкретних державах-членах ЄС. Країни з найбільш високим співвідношенням витрат на соціальний захист і ВВП — Швеція (32,9 %), Франція (31,2 %), Данія (30,7 %), Німеччина (29,5 %), Бельгія (29,3 %), Австрія (29,1 %) і Нідерланди (28,5%) – витрачають на соціальні потреби більше ніж вдвічі більше, аніж три країни з найбільш низьким показником цього співвідношення: Латвія (12,6%), Литва (13,3 %) и Естонія (13,4%). Ще більш помітною є відмінність між державами-членами за абсолютними показниками соціальних витрат на душу населення. Їх розмір у 2004 р. коливався від 381 євро в Латвії до 11258 у Люксембурзі та 9460 євро в Данії. За межами ЄС соціальні витрати на душу населення найбільш високі в Швейцарії (10999 євро) і Норвегії (9824). Тобто, якщо в Люксембурзі та Швейцарії соціальні

Трансформація у прогресі : пер. з англ. / за ред. Р. Куперуса, Й. Кендела. – К. : Основ. цінності, 2001. – С. 40.

¹ Чекан І.А. Соціальна політика Європейського Союзу: перспективи та шляхи запровадження в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mev.lac.lviv.ua/downloads/vyklad/chekan/5.pdf>.

витрати в 2004 р. перевищували 900 євро на людину на місяць, то в Латвії, Литві, Естонії та Польщі не досягали і 50 євро. Аналогічна ситуація склалася в питанні соціальних виплат на підтримку сім'ям з дітьми, відмінності в розмірах яких по країнах ЄС відрізняються більш ніж 10 разів. Так, найбільш високим показниками соціальних виплат і надання допомоги на душу населення характеризуються Люксембург (11963 СКС (стандарт купівельної спроможності) в 2004 р.), Швеція та Данія (більш ніж по 8200 СКС), а за межами ЄС – Норвегія (8970 СКС) і Швейцарія (8285 СКС). Країни Балтії й тут відрізняються найбільш низькими показниками: в Латвії – 1189, Литві – 1402, Естонії – 1602. Ще більше відмінностей між країнами ЄС у розмірі соціальних виплат на підтримку сімей з дітьми, які розраховані на душу населення. У 2004 р. в середньому по Європі вона становила 466 СКС. При цьому, якщо в Польщі вона становила 99, то в Люксембурзі – 2076, а в Данії – 1072. За межами ЄС, у Норвегії ці показники досягали 1064 СКС, а в Ісландії – 911 СКС. Водночас досить низьким розміром виплат вирізняються Польща, Литва, Латвія, Іспанія, Мальта (близько 150 СК), а також Португалія, Естонія і Словаччина (трохи більше 200 СКС)¹.

Аналіз реалізації політики соціального захисту дозволяє зробити висновок про те, що в ЄС існують суттєві відмінності між державами-членами за рівнем витрат на соціальний захист. При цьому вони лише частково пов'язані з різницею в рівні добробуту і цін. Значно більше вони відображають існуючі відмінності в національних системах соціального захисту, стосовно уніфікації яких на рівні Союзу існує чітка заборона, у демографічних тенденціях, рівні безробіття, а також інших соціальних інституційних та економічних факторах. При цьому показники соціальних витрат Іспанії, Португалії та Ірландії доводять, що членство в ЄС автоматично не призводить до швидкого вирівнювання існуючих на момент вступу відмінностей у стандартах соціального забезпечення між новими і старими членами Союзу. Разом з тим з наведених статистичних даних стає очевидно, що за межами ЄС існують країни, які за показниками соціальних витрат перебувають фактично на одному рівні з державами ЄС, які є лідерами в проведенні соціальної політики. Отже, рівень

¹ Яковюк, І. В. Правові основи інтеграції до ЄС: загальнотеоретичний аналіз. – Х. : Право, 2013. – С. 601-602.

соціального захисту обумовлюється не стільки членством в ЄС, скільки ефективною соціальною політикою, яка проводиться урядом, а також діяльністю ЄС, який здатен певним чином впливати на соціальну політику держав-членів за допомогою Структурних фондів, що були створені в різний час і використовуються для різних цілей.

Протиставлення економічних і соціальних прав, а також розмивання соціальних стандартів між «старими» і «новими» членами Союзу Погрожує ЄС процесом дезінтеграції, що змушує інститути Союзу реагувати на проблему. Європейський Парламент у 2008 р. ухвалив спеціальну Резолюцію (European Parliament resolution of 22 October 2008 on challenges to collective agreements in the EU (2008/2085) INI)), в якій наголосив на тому, що неприпустимо надавати перевагу економічним правам над правами соціальними. Парламент також закликав національні уряди спільно виробити заходи, які б обмежили соціальний демпінг між державами-членами ЄС.

Відданість ідеї забезпечення соціальних прав продемонстрував голова Європейської комісії Ж. М. Баррозу у посланні до Європарламенту (2009 р.), у якому зазначив, що соціальні права, зокрема право на страйк і на об'єднання, мають фундаментальне значення для європейської моделі суспільства. Під час виступу на пленарному засіданні Європейського парламенту 15 вересня 2009 р. він зробив наголос на декількох принципових для Комісії позиціях:

а) фінансова криза потребує постійної уваги до соціального виміру від усіх рівнів влади, на яких приймаються рішення;

б) пріоритетом Європейської комісії залишатиметься забезпечення високого рівня зайнятості і соціальної об'єднаності;

в) неприпустиме протиставлення свободи пересування і соціальних прав;

г) Комісія буде послідовно боротися із соціальним демпінгом незалежно від форми його прояву;

д) Європейський Парламент спільно з Радою мають розробити законодавчий акт, який врегулює проблеми, що виникли у зв'язку із демпінгом робочої сили¹.

¹ Position Paper from the European Federation of Building and Woodworkers on fundamental social rights in the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.efbww.org/pdfs/FSR%20GB%20new.pdf>.

Про тенденцію до посилення ролі комунітарних інститутів ЄС у здійсненні соціальної політики на сучасному етапі свідчить розширення їхніх функцій у цій сфері. Так, сьогодні вони займаються: розробкою стратегії соціального розвитку ЄС, рамкових програм соціальних дій та загальних орієнтирів; проведення досліджень з проблематики сприяння соціальному діалогу; аналізом ситуації і контролем за дотриманням узгодженого курсу і виконанням прийнятих рішень у державах-членах, а в необхідних випадках – розробкою рекомендацій національним урядам; координацією дій держав-членів; розробкою наднаціональних нормативних актів із соціальних питань і контролем за їх імплементацією в національне законодавство; розробкою і здійсненням власних ініціативних програм, що фінансуються з коштів бюджету ЄС, за рахунок кредитів Європейського інвестиційного банку та інших джерел¹.

Фінансова (2008 р.) та демографічна криза, що зумовлена внутрішніми² та зовнішніми³ факторами, з одного боку, перешкоджають розширенню соціальних програм як окремих держав-членів, так і Європейського Союзу в цілому. Але з другого боку, національні уряди вимушені усвідомлювати, що принаймні зростання частки мігрантів несе в собі не лише негативні, але й позитивні наслідки для економіки ЄС⁴, а отже і для її соціальної політики. Таким чином, Європейський Союз потребує не згортання, а удосконалення та розвитку існуючих національних моделей соціальної держави⁵, а також загальноєвропейської соціальної політики. Разом з тим в процесі

¹ Савич М. Особенности функционирования механизма социальной политики Европейского Союза на современном этапе // Белорус. журнал междунар. права и междунар. отношений. – 2003. – № 2.

² Протягом 2015–2060 рр. передбачається, що в державах-членах буде спостерігатися, з одного боку, зниження народжуваності, а з іншого – зростання тривалості життя (тривалість життя серед чоловіків зросте з 77,6 до 84 років, а у жінок – з 83,1 до 89,1) корінного населення; зростання чисельності пенсіонерів, зменшення частки працездатного населення (з 61% до 51%), що обумовить суттєве зростання мігрантів.

³ Мова йде про масовий наплив мігрантів з країн Азії та Африки до ЄС, який досяг свого максимуму у 2015 р. При цьому 2/3 мігрантів – це люди не з зони воєнних дій, що відповідно до норм міжнародного права визнаються біженцями, а економічні мігранти з неблагополучних країн.

⁴ Голова Федерального союзу німецької промисловості Ульрих Грілло вважає, що в умовах існуючої демографічної ситуації Німеччина може забезпечити зростання і процвітання лише за допомогою імміграції.

⁵ Головащенко О.С. Щодо моделей соціальної держави / О.С. Головащенко // Проблеми законності. - Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 2009. – Вип. 104. – С. 10–15; Яковюк І. В. Соціальна держава : до визначення змісту поняття // Вісн. Акад. прав. наук України. – № 3(26). – Х. : Право, 2001. – С. 37–47.

такого удосконалення слід дослухатися порад науковців, які вважають, що «розумна» держава загального добробуту має займатися не лише наданням пільг, але й інвестиціями у людський та соціальний капітал¹. Такого ж погляду на сучасну цивілізовану державу додержуються й деякі вітчизняні дослідники, на думку яких, українська держава має стати модернізованим варіантом держави добробуту, на яку покладена креативна роль у суспільному розвитку. Для такої моделі використовується назва «держава соціальних інвестицій». Остання «латає дірки», пом'якшує суспільну нерівність, а також відкриває нові можливості і заохочує ініціативу, творчість особистості².

Аналіз сучасного етапу розвитку інтеграційного процесу дозволяє виявити досить чітку закономірність: якщо формування єдиного економічного простору в об'єднаній Європі фактично успішно завершено, на що вказує створення єдиного внутрішнього ринку, формування і поступове розширення зони євро, формування митного, фіскального і банківського союзів, то прориву у питанні будівництва не те що єдиного, але й хоча б спільного соціального простору ЄС досягнути поки що не вдається, попри очевидні досягнення багатьох країн ЄС у соціальній сфері та високий соціальний рівень життя їх населення. Поширення інтеграційних ініціатив на соціальну сферу в Європі відбулося значно пізніше, аніж в інших сферах правового регулювання. Успіх інтеграції у економічній сфері закономірно призвів до усвідомлення як на наднаціональному (так, у ЄСА було поставлено завдання щодо «формування єдиного соціального простору в рамках Співтовариства», що означало прагнення створити єдину зону захисту соціальних прав в рамках ЄС; у Хартії основних соціальних прав працівників Європейського співтовариства зазначалося, що інститути ЄС усвідомлюють важливість «соціального виміру» інтеграції), так і національному (представники профспілок закликали національні уряди і посадовців ЄС звернути увагу на те, що запроваджений в ЄС механізм конкуренції підриває завоювання у сфері соціального захисту і може призвести до «поступового і непрямого процесу ерозії соціальної політики»³) рівнях необхідності вдосконалення механізму

¹ Європейська соціал-демократія : трансформація у прогресі : пер. з англ. / за ред. Р. Куперуса, Й. Кендела. – К. : Основ. цінності, 2001. – С. 196.

² Головащенко О.С., Окладна М.Г. Європейський соціальний простір: проблеми формування // Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – № 3. – С. 113.

³ Hantrais L. Social Policy in the European Union. – Macmillan Press : London, 1995. –

функціонування соціальної політики, що, в свою чергу, обумовлює розширення компетенції інститутів ЄС (передусім національних), створення нових структур (йдеться про Економічний і соціальний комітет, Європейський центр розвитку професійної підготовки (CODEFOR), Фонд поліпшення умов життя і праці, Форум з соціальної політики та ціла мережа комітетів і структурних фондів Союзу), здатних у взаємодії з національними урядами конструктивно відповісти на виклики часу. Однак, усвідомлюючи необхідність проведення відповідних реформ, національні уряди не поспішають з їх проведенням. Відтак ЄС зіткнувся з низкою проблем, серед яких головними слід вважати наступні:

– перша пов'язана з питанням розширення компетенції існуючих інститутів ЄС щодо формування й реалізації загальноєвропейської соціальної політики та створення нових національних інститутів. В рамках цієї проблеми постає доволі гостре питання співвідношення усіх рівнів прийняття рішень (місцевого, національного і наднаціонального) з приводу регулювання усіх складових соціальної сфери. На сьогодні це питання вирішується з урахуванням вимог, передбачених принципом субсидіарності¹;

– друга проблема стосується конвергенції соціальних та економічних систем держав-членів (передбачає проведення політики соціально-економічного вирівнювання) та гармонізації трудового законодавства та законодавства в сфері соціального захисту населення. Показово, що в соціальній сфері ЄС не наділений повноваженнями щодо гармонізації соціального законодавства, а тому інститути Союзу зосереджують свою увагу переважно на розробці стратегій соціального розвитку ЄС, рамкових програм соціальних дій та загальних орієнтирів. Ухилення від гармонізації умов життя і праці обумовлена відсутністю бачення шляхів подолання існуючого значного розриву між соціальними стандартами в більш розвинених і менш розвинених державах-членах ЄС. Традиційно противниками гармонізації виступають більш розвинені країни, які побоюються як встановлення більш низьких стандартів на рівні ЄС, що негативно позначилося б на їх національних стандартах, так і визнання їх стандартів як загальноєвропейських,

Р. 9–10.

¹ Яковюк І. В. Субсидіарність як принцип взаємовідносин національних держав і Європейського Союзу // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2004. – № 4. – С. 22–30.

оскільки цей крок призвів би невідворотно до перекладання на держав-донорів фінансового тягаря щодо підтягування соціальних стандартів менш розвинутих держав-членів до загального рівня. Загальний підхід ЄС до питання гармонізації соціального законодавства відображений у Білій книзі «Європейська соціальна політика: шлях для Союзу» (1994 р.), у якій зазначено, що «нинішній підхід має на меті не гармонізацію національних систем соціального захисту, а ефективну координацію цих систем в рамках Союзу»¹;

– третя – обумовлена складнощами з формуванням Європейської соціальної моделі (далі – ЄСМ). Світовий досвід переконливо доводить, що перенесення однієї національної соціальної моделі на терени іншої держави досить часто стикається з труднощами, оскільки досить часто властиві такій моделі переваги та недоліки перетворюються в результаті на свою протилежність. Проблема стає ще складнішою, коли постає завдання стосовно створення ЄСМ, що потребує конвергенції усталених соціальних моделей (соціал-демократичної, ліберальної, консервативно-корпоративної, загального добробуту, патерналістичної тощо), між якими існують принципові відмінності в питанні проведення соціальної політики.

Не в останню чергу труднощі з розбудовою соціальної Європи обумовлені вступом до Союзу постсоціалістичних країн Центральної та Східної Європи (далі – ЦСЄ). Л. Кук зазначає, що перетворення соціальної політики в країнах ЦСЄ проходило за різними траєкторіями. Оскільки реструктуризація соціальної сфери в них відбувалася внаслідок досягнення складного компромісу, з одного боку, між представниками різних соціальних і політичних сил всередині країни, а, з іншого, – між національними урядами та інституціями ЄС, то у підсумку система виробництва та розподілу соціальних благ виявилася доволі «мозаїчною», поєднуючи окремі елементи комуністичної спадщини з бісмаркською моделлю соціальної держави, що містить елементи ринкової економіки². Враховуючи ці та ряд інших обставин окремими дослідниками взагалі ставиться під сумнів можливість створення європейської соціальної моделі³. Тому не дивно, що коли обговорюється

¹ Швейцер В. Я. Контуры социальной Европы // Современная Европа. – 2000. – № 2. – С. 125–127.

² Кук Л. Государство в социальной сфере : уходит или остается? // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 2. – С. 120–144.

³ Sapir A. Globalisation and the Reform of European Social Models // Background document for the presentation at ECOFIN informal Meeting in Manchester, 9 Sept. 2005. – [Електронний ресурс]. –

ця ідея в практичній площині, то окремі автори пропонують розуміти під ЄСМ не повноцінну соціальну модель, а своєрідний кодекс поведінки, заснований на наступних спільних для усіх держав-членів ЄС цінностях: тісний зв'язок між рівнем економічного розвитку і соціального прогресу; універсальний за своїм характером високий рівень соціального забезпечення; розвинене трудове законодавство; рівність шансів і боротьба з дискримінацією; виробнича демократія; діалог соціальних партнерів у рамках договірних відносин; наявність розвинутої соціальної інфраструктури; ключова роль держави у вирішенні соціальних проблем, арбітра у відносинах між соціальними партнерами; боротьба за зайнятість і викорінення феномена соціального відторгнення та бідності; гідна оплата праці, в тому числі введення мінімальної заробітної плати; соціальна справедливість і солідарність у суспільстві або напрям розвитку суспільства, заснованого на принципах соціальної солідарності та справедливості з урахуванням соціально-орієнтованої конкурентоспроможної економіки та захисту навколишнього середовища. Певні сподівання на прогрес у вирішенні питання щодо ЄСМ покладался на Лісабонський договір. Однак аналіз його положень свідчить, що очікувані сподівання не виправдалися. Лісабонський договір деталізує цілі соціальної політики Союзу; надає обов'язкової сили Хартії ЄС про основні права, яка закріплює основні соціально-трудова права громадян ЄС; відносить соціальну політику до спільної компетенції ЄС та держав-членів; дозволяє інститутам ЄС встановлювати мінімальні соціально-трудова стандарти шляхом їх гармонізації, що не позбавляє національних урядів права розробляти і вводити додаткові, більш жорсткі вимоги для підвищення рівня соціальної захищеності населення. Проведений аналіз дозволяє зробити висновок про те, що, враховуючи різницю в моделях соціальної державності держав-членів ЄС, істотну відмінність у соціальних стандартах процес зближення їх соціальної політики відбувається доволі повільно і на сьогодні не передбачає проведення гармонізації соціального законодавства, а зводиться здебільшого до координації дій національних урядів у соціальній сфері відповідно до спільних європейських підходів щодо політики соціального забезпечення.

Історія європейської інтеграції переконливо доводить, що процеси економічної і політичної інтеграції значною мірою визначаються

ступенем сумісності соціального простору країн, які беруть у ній участь, оскільки формування цілісного суспільного організму передбачає певний обов'язковий вихідний рівень якісної сумісності його складових за основними параметрам, у тому числі й соціальними. Однак, в ЄС досі не всі країни дотримуються єдиного погляду на соціальну політику, а отже, між державами-членами існують досить суттєві відмінності за ступенем соціально-економічного розвитку і кожний етап розширення Союзу лише підкреслює існуючу диференціацію.

Аналіз реалізації політики соціального захисту засвідчує, що в ЄС існують суттєві відмінності між державами-членами за рівнем витрат на соціальний захист¹. При цьому вони лише частково пов'язані з різницею в рівні добробуту і цін. Значно більше вони відображають існуючі відмінності в національних системах соціального захисту, стосовно уніфікації яких на рівні Союзу існує чітка заборона, у демографічних тенденціях, рівні безробіття, а також інших соціальних інституційних та економічних факторах. При цьому показники соціальних витрат Іспанії, Португалії та Ірландії доводять, що членство в ЄС автоматично не призводить до швидкого вирівнювання існуючих на момент вступу відмінностей у стандартах соціального забезпечення між новими і старими членами Союзу. Разом з тим за межами ЄС існують країни, які за показниками соціальних витрат перебувають фактично на одному рівні з державами ЄС, які є лідерами в проведенні соціальної політики. Отже, рівень соціального захисту обумовлюється не стільки членством в ЄС, скільки ефективною соціальною політикою національних урядів, а також діяльністю інститутів ЄС, які здатні впливати на соціальну політику держав-членів за допомогою Структурних фондів.

В умовах фінансової і соціально-економічної кризи, яка болісно зачепила ЄС, можна було б припуститися думки, що увага до соціальної політики суттєво зменшиться, а амбітні соціальні цілі будуть переглянуті. Однак ЄС не пішов цим шляхом. У березні 2010 р. Комісія розробила і ухвалила на найближчі десять років нову стратегію економічного розвитку «Європа 2020: стратегія розумного, усталеного і всеосяжного зростання»². Одним із завдань Стратегії є забезпечення

¹ Яковюк І. В. Правові основи європейської інтеграції: загальнотеоретичний аналіз / І. В. Яковюк. – Х. : Право, 2013. – С. 601-602.

² Europe 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>.

всеосяжного зростання, під яким Комісія розуміє економіку високого ступеня зайнятості населення, що прагне до економічного, соціального і територіального об'єднання. Ж. М. Баррозу підкреслює, що всеосяжне зростання економіки має забезпечити людям нові можливості за допомогою високого рівня зайнятості, інвестицій у знання і навички, боротьби з бідністю і удосконалення ринку праці, навчання і соціального захисту, які разом сприяють побудові більш соціально однорідного суспільства. Для посилення територіальної єдності необхідно, аби результати економічного зростання були поширені на весь ЄС [700]¹. Таким чином, на найближчі десять років ЄС обумовлює успіх розвитку економічної інтеграції реальними досягненнями в соціальній політиці, що підкреслює роль останньої.

У Стратегії два напрями із семи присвячені соціальній політиці Союзу. Слід зазначити, що соціальні напрями діяльності не просто формулюються, але й деталізуються і містять конкретні завдання, яких Союз спільно з державами-членами має досягти. Так, Союз буде прагнути працевлаштувати до 2020 р. 75 % населення у віці від 20 до 64 років; скоротити кількість людей, яким загрожує небезпека опинитися за межею бідності, на 20 млн. (з 80 до 60 млн.); забезпечити, щоб частка учнів, що не закінчили школу, не перевищувала 10 % і не менше 40 % молоді повинно мати вищу освіту.

1-й напрям: «План з розвитку нових здібностей і збільшення кількості робочих місць». Метою цього напрямку є створення необхідних умов для удосконалення ринку праці заради забезпечення зростання зайнятості і гарантування стабільності в суспільстві. Єврокомісія усвідомлює, що світ і Європа зокрема входять у фазу соціально-економічної нестабільності, а тому акцент робиться на необхідності і здатності працюючих, передусім молоді, адаптуватися до ситуації, коли умови на ринку праці будуть постійно змінюватися. Відповідальність за реалізацію цього напрямку несуть як Комісія, так і держави-члени. Комісія бере на себе обов'язок створити ринок праці, побудований на гнучкій і динамічній економіці; розробити і адаптувати законодавство, включаючи інструменти трудового законодавства, а також регулювання нових ризиків завдання шкоди здоров'ю і отримання травм на роботі; підтримувати внутрішньо-європейську мобільність працівників використовуючи для цього інвестиції з Європейського соціального

¹ Там само.

фонду; підтримувати посилення кооперації між інститутами ринку праці; посилити ступінь соціального партнерства; дати потужний імпульс для кооперації у сфері освіти і навчання. Від національного рівня влади очікують впровадити національні заходи по досягненню гнучкості і безпеки на ринку праці; переглянути і регулярно відстежувати ефективність податкових і пільгових систем; підтримати і відстежувати ефективність впровадження заходів соціального партнерства; підтримати нові форми балансу праці і повсякденного життя, проводити активну політику з проблеми старіння нації, а також сприяти забезпеченню рівності статі; дати потужний імпульс до розробки і впровадження Європейського рамкового рішення з проблем кваліфікації за допомогою запровадження національних стандартів кваліфікації працівників; налагодити партнерство між сферами освіти/навчання і зайнятості зокрема шляхом залучення соціальних партнерів до планування освітніх заходів.

2-й напрям «Європейська політика проти бідності» спрямований на забезпечення соціального і територіального співробітництва проти бідності і соціального відторгнення, що передбачає визнання основних прав людей, що перебувають у скрутному становищі, заради їх залучення до суспільного життя. Заради досягнення цієї мети Комісія буде працювати над такими проблемами: створення основи для кооперації, обміну досвідом і результатами у сфері боротьби з бідністю, а також здійснення конкретних дій на підтримку людей, що опинилися в скрутному становищі; розробка і впровадження програми підтримки соціальних інновацій для найменш захищених верств населення; здійснити заходи для оцінки адекватності і стійкості заходів соціального захисту і пенсійних систем в умовах суспільних змін, виявити шляхи покращення доступу до систем охорони здоров'я. У свою чергу держави-члени мають спрямувати свої зусилля на реалізацію певних завдань: підтримка ідеї розподіленої, колективної і індивідуальної відповідальності у сфері боротьби з бідністю і соціальним відторгненням; повністю розгорнути програму соціального захисту і пенсійних систем для гарантування отримання співвимірного доходу і охорони здоров'я; визначення і впровадження соціальних заходів стосовно окремих груп людей.

Аналіз змісту стратегії «Європа 2020» дозволяє зробити деякі висновки: по-перше, Єврокомісія, формулюючи засади європейської

соціальної політики, підпорядковує її потребам економічного розвитку, які викристалізуються на сучасному етапі розвитку; по-друге, визнається, що витрати на соціальну політику повинні бути співвимірними проблемам у рамках економічної інтеграції, вирішенню яких вона сприяє; по-третє, відповідальність за здійснення соціальної політики розподіляється між національним і наднаціональним рівнями влади, а також із покладанням певних зобов'язань на інститути громадянського суспільства і особистість, як отримувача відповідних благ; по-четверте, у процесі реалізації соціальної політики в межах ЄС використовуються такі спеціальні механізми, як соціальне партнерство і діалог, колективні перемовини, принципи корпоративної відповідальності, європейські ради з праці тощо; по-п'яте, діяльність наднаціональних інститутів у соціальній сфері має переважно координуючий і доповнюючий характер, що пов'язано із необхідністю дотримуватися вимог принципів субсидіарності і пропорційності, які поширюють свою дію на сферу соціальної політики.

Попри те, що в сучасних умовах головна увага національних урядів і ЄС прикута до проблеми подолання фінансової та економічної кризи, збереження єврозони, а відтак і самого Союзу, проблема удосконалення соціальної політики на національному і наднаціональному рівні потребує не меншої уваги. 2008–2013 роки ознаменувалися загальнонаціональними і галузевими страйками та численними акціями протесту, які охопили практично усі держави-члени ЄС і участь в яких брали від десятків до декількох сотень тисяч осіб¹. Більше того, до акції протесту долучилися радикальні або навіть екстреміські угруповання. Цей протестний рух поки що характеризується як аполітичний в тому сенсі, що хоча він і спрямований проти системи, але він не пов'язаний з політичними рухами і партіями, а відображає посилення протестних настроїв в суспільстві. Фактично, це соціальний рух нового типу, який самоорганізується знизу, за допомогою соціальних мереж Інтернету, поза традиційних каналів партійної мобілізації і ЗМІ². Маніфестанти виступали проти економічної політики урядів, зокрема окремих заходів економії, яка зачіпала соціальні і економічні права громадян ЄС. Хоча об'єктом критики були переважно національні уряди слід

¹ Europe 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%202007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>.

² Там само.

зважити на те, що в більшості випадків національні програми виходу з кризи¹ розроблялися і приймалися під впливом, а в окремих випадках (наприклад, Греція, Кіпр) під жорстким тиском ЄС та МВФ. Як наслідок все частіше на таких акціях поряд з критикою національних урядів починає звучати негативна оцінка діяльності саме інститутів ЄС.

Вважається, що демократія західного зразку має достатній запас міцності аби протистояти такій ситуації. Однак в так званих периферійних країнах ЄС (Ірландія, Греція, Португалія, Італія, Іспанія) уряди, що допустили суттєві помилки не лише в новій соціально-економічній ситуації, але й на попередніх етапах реалізації соціальної політики², вимушені були піти у відставку. Перед новими урядами вказаних країн, як зрештою перед урядами й інших держав-членів, постало складне завдання: забезпечити підтримання соціального миру в умовах застосування жорстких заходів з виходу з кризи. Окремі аналітики висловлюють думку, якщо це завдання не буде вирішено, то тією ціною, яку народи об'єднаної Європи вимушені будуть заплатити за вихід з кризи, стане занепад соціальної державності на національному рівні і відмова від багатьох досягнень європейської соціальної моделі. У будь-якому разі очевидно, що в переважній більшості держав-членів має відбутися перехід до нового соціального контракту, що передбачає перегляд зобов'язань держави і зміну життєвих установок громадян, пошук нового балансу між претензіями і завищених сподівань суспільства і реальними економічними можливостями держави і Євросоюзу в цілому³. В цих умовах безперечно зазнає суттєвих змін і європейська соціальна модель, зміст якої інститутам ЄС і національним урядам прийдеться виробляти спільно вже найближчим часом.

Аналіз змісту і напрямів еволюції соціальної політики Європейського Союзу дозволяє зробити деякі висновки.

1. Попри те, що утвердження соціальної державності і її узгодження з вимогами ринкової економіки в загальних рисах в усіх західноєвропейських країнах відбулося в першій половині ХХ ст., на наднаціональному рівні процес усвідомлення необхідності

¹ Яковлева Н. М. Периферийная Европа: эволюция социального государства (на примере Португалии) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.perspektivy.info/oykumena/europe/periferijnaja_jevrova_evolicija_socialnogo_gosudarstva_na_primere_portugalii_2012-01-25.htm

² Там само.

³ Там само; Яковлев П. П. Испания: антикризисная стратегия и императивы модернизации [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.perspektivy.info/oykumena/ekdom/ispanija_antikrizisnaja_strategija_i_imperativy_modernizacii_2010-08-27.htm.

запровадження соціальної політики як самостійного напрямку інтеграційного процесу розтягнувся майже на сорок років переважно внаслідок гальмування цього процесу національними урядами. У підсумку визнання того факту, що повноцінна економічна і політична інтеграція не може бути здійснена без її поширення на соціальну сферу, а залучення наднаціональної влади до здійснення соціальної функції не обов'язково має супроводжуватися передачею соціальної проблематики до виключної компетенції ЄС, відбувається в міру того, як стає зрозумілим, що забезпечення конкурентоспроможності європейської економіки неможливо досягнути без здійснення суттєвих фінансових вливань у людський капітал, без проведення в масштабах всього ЄС збалансованої і комплексної соціальної політики, яка б сприяла б подоланню існуючих диспропорцій у соціально-економічному розвитку країн-учасниць і формуванню загальноєвропейської ідентичності.

2. Євросоюз здійснював соціальну політику на всіх етапах інтеграційного процесу, однак зміст і форми її реалізації змінювалися відповідно до потреб і бачення державами-членами місця і ролі наднаціональних інститутів у здійсненні соціальної функції. Як наслідок, існує безпосередній зв'язок між процесом розвитку соціальної державності і формуванням соціального співтовариства на рівні ЄС. Нині фактично склалася європейська соціальна модель, яка увібрала в себе кращі досягнення національних моделей соціальної державності і функціонує на основі розвинутого соціального права ЄС.

3. Реалізуючи соціальну політику, ЄС діє відповідно до принципів субсидиарності і пропорційності, поділяючи відповідальність за здійснення соціального захисту з урядами держав-членів. Діяльність наднаціональних інститутів у рамках реалізації соціальної функції держави набуває координуючого, доповнюючого і стимулюючого характеру.

4. У сфері права соціального забезпечення розпочався процес поступового зближення національного соціального законодавства. При цьому гармонізація соціального законодавства держав-членів має обмежений характер і зводиться переважно до запровадження мінімальних соціальних стандартів, які не повинні перешкоджати створенню і розвитку малих і середніх підприємств. Законодавча діяльність з питань соціального забезпечення і соціального захисту робітників, захисту працівника у випадку розірвання трудового

договору, представництва і колективного захисту інтересів робітників і роботодавців, умов зайнятості громадян третіх країн, що законно перебувають на території Союзу, передбачає збереження процедури однастайності при голосуванні у Раді.

5. У зв'язку з тим, що кожний напрям політики ЄС має чітко виражений територіальний ефект, підвищується увага до ролі і меж застосування принципу субсидіарності і пропорційності, а також до взаємодії і взаємоузгодження різних комунітарних політик на регіональному рівні. Зокрема, переплетіння завдань і цілей соціальної і регіональної політики зумовлює їх трансформацію у політику з'єднання, яка передбачає і водночас вимагає досягнення з'єднання як по горизонталі, тобто між регіонами ЄС (власне регіональна політика), так і по вертикалі — між різними верствами населення (соціальна політика).

6. Фінансова криза, що охопила держави-члени, негативно позначилася на соціальній політиці Союзу. Заходи національного і наднаціонального рівнів влади, що спрямовані на вихід з неї, передбачають не лише зміну моделей соціальної державності на національному рівні, але й оновлення європейської соціальної моделі. Разом з тим повної відмови від здобутків у соціальній сфері не відбудеться, оскільки це здатне завдати суттєвої шкоди інтеграції.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Вітте Л. Європейська соціальна модель і соціальна згуртованість: яку роль відіграє ЄС? / Л. Вітте. – К. : Заповіт, 2006. – 44 с.
2. Головащенко О. С. Соціальна правова держава в умовах європейської інтеграції / О. С. Головащенко // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. праць. – Вип. 14. – X., 2007. – С. 167–173.
3. Головащенко О. С. Щодо моделей соціальної держави / О. С. Головащенко // Проблеми законності : зб. наук. праць. – X. : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 2009. – Вип. 104. – С. 10–15.
4. Головащенко О. С. Європейський соціальний простір: проблеми формування / О. С. Головащенко, М. Г. Окладна // Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – № 3. – С. 12–14.
5. Гуцель В. Г. Особливості реалізації соціальної функції держав-членів ЄС в умовах розбудови соціального співтовариства ЄС / В. Г. Гуцель // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. праць. – Вип. 8. – X., 2004. – С. 158–167.
6. Джавадова С. А. Европейская социальная модель в новом социальном измерении [Электронный ресурс] / С. А. Джавадова, В. Д. Гончарова // Экономический журнал. – 2009. – № 16. – Режим доступа : http://economicarggu.ru/2009_2/goncharova.pdf.
7. Договор о совместной деятельности в экономической, социальной и культурной сферах и коллективной самообороне (Брюссельский пакт, подписанный 17 марта 1948 г., и измененный Парижским соглашением от 23 октября 1954 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://eulaw.edu.ru/ documents/legislation/eur_int_law/weu.htm.
8. Договор об учреждении Европейского экономического сообщества от 25 марта 1957 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://docs.pravo.ru/document/view/20897669/28480100/>.
9. Договоры, учреждающие Европейские Сообщества / отв. ред. Ю. А. Борко. – М. : Междунар. изд. гр. «Право», 1994. – 390 с.
10. Европейская интеграция: проблемы теории и практики : монография / под ред. И. В. Яковюка, А. К. Сквоикова. – М. : Изд-во Моск. гуманитар. ун-та, 2012. – 279 с.
11. Европейская социальная политика: путь для Союза. Белая книга // Европейский Союз: прошлое, настоящее, будущее. Социальная политика. – М., 1996.
12. Европейское право : учебник / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М., 2002.
13. Егорова Е. И. Социальное измерение европейской интеграции / Е. И. Егорова, М. В. Каргалова. – М. : Аксиом, 2010. – 288 с. – (Серия «Общие пространства России – ЕС: право, политика, экономика». – Вып. 7).
14. Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе. – М., 1994. – С. 7–45.
15. Європейська соціал-демократія: трансформація у прогресі / за ред. Р. Кулеруса, Й. Кендела ; пер. з англ. – К. : Основ. цінності, 2001. – 508 с.
16. Иноземцев В. Специфические особенности Европейской социальной модели (к оценке роли неэкономических факторов в развитии современных европейских обществ) / В. Иноземцев // Современная Европа. – 2004. – № 1. – С. 87–99.
17. Итоги науки в теории и практике / под ред. М. М. Ковалевского, Н. Н. Ланге, Н. Морозова, В. М. Шинкевича. – М. : Изд. Т-ва Мир, 1914. – Т. 10. – 524 с.
18. Ісакова В. М. Право на правову допомогу як елемент принципу доступності правосуддя / В. М. Ісакова // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 404–410.
19. Ісакова В. М. Право на правову допомогу в системі прав людини // Вісн. Акад. прав. наук України. – X. : Право, 2012. – № 4 (71). – С. 337–345.
20. Каргалова М. В. Социальная политика Европейского Союза. Концептуальные аспекты и тенденции развития в 80-90-е годы : дис. ... д-ра ист. наук : 07.00.03 / Марина Викторовна Каргалова. – М., 1999. – С. 12.
21. Каргалова М. Европейская социальная модель (понятие, которое идет в ногу со временем) / М. Каргалова // Современная Европа. – 2008. – № 1. – С. 53–64.

22. Кук Л. Государство в социальной сфере: уходит или остается? / Л. Кук // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 2. – С. 120–144.
23. Куперус Р. Магічне повернення соціал-демократії. Вступ / Р. Куперус // Європейська соціал-демократія: Трансформація у прогресі : пер. з англ. / за ред. Р. Куперуса, Й. Кендела. – К. : Основні цінності, 2001.
24. Люблинский, В. В. Социальная политика в условиях трансформации общества в странах Запада: вторая половина XX – начало XXI в. : дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.02 / Виктор Викторович Люблинский. – М., 2005.
25. Микієвич М. М. Правові засади організації та діяльності Європейського Союзу у сфері зовнішньої політики та безпеки : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Михайло Миколайович Микієвич. – К., 2007. – 40 с.
26. Окладна М. Г. Соціальна політика Європейського Союзу: уроки для України / М. Г. Окладна, Х. С. Якименко // Актуальні проблеми сучасного міжнародного права : зб. наук. ст. за матеріалами І Харків. міжнар.-прав. читань, присвяч. пам'яті професорів М. В. Яновського і В. С. Семенова, Харків, 27 листоп. 2015 р. : у 2 ч. – Х., 2015. – Ч. 1. – С. 193–199.
27. Постовалова Т. А. Координация и гармонизация социального права Европейского Союза / Т. А. Постовалова // Проблемы развития юридической науки и совершенствования правоприменительной практики : сб. науч. тр. / редкол. : С. А. Балашенко и др. – Мн. : БГУ, 2005. – С. 203–212.
28. Пространственное развитие в Европе [Электронный ресурс] : словарь-справочник. – Режим доступа : <http://vasilieva.narod.ru/mu/csipfo/kpr/frames/guide/guidpsdecontin.htm>.
29. Ризаева Афаг Рамиз кызы. Правовые основы социальной политики и регулирования трудовых отношений в Европейском Союзе : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Афаг Рамиз кызы Ризаева. – М., 2008. – 221 с.
30. Рост, конкурентоспособность, занятость. Вызов 21-го века. Белая книга Европейского сообщества. – М. : Наука, 1994. – 67 с.
31. Савич М. Особенности функционирования механизма социальной политики Европейского Союза на современном этапе / М. Савич // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. – 2003. – № 2.
32. Сало В. І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Володимир Ігорович Сало. – Х., 2008.
33. Свердлова Ю. О. Формування соціальної політики Європейського Союзу / Ю. О. Свердлова // Кримський економічний вестник : науч. журн. – № 5 (12), октябрь 2014. – 116.
34. Сергеев А. Е. Влияние процесса расширения Европейского Союза на формирование единой европейской социальной политики : автореф. дис. ... канд. ист. наук : 07.00.15 / Андрей Евгеньевич Сергеев. – Н. Новгород, 2009. – 26 с.
35. Сильвестров С. Н. От общего рынка – к социальной Европе [Электронный ресурс] / С. Н. Сильвестров. – Режим доступа : <http://budgetf.nsu.ru/budget/Publications/Magazines/VestnikSF/1998/vestniksf75-8/vestniksf75-8110.htm>.
36. Социальная Европа в XXI веке / под ред. М. В. Каргаловой. – М. : Весь мир, 2011. – 528 с.
37. Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование). – М., 2001.
38. Хартія Співтовариства про основні соціальні права працівників від 09.12.1989 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_044.
39. Хенкин С. М. «Движение возмущенных» в Испании: новая форма социального протеста [Электронный ресурс] / С. М. Хенкин. – Режим доступа : http://www.perspektivy.info/oykumena/europe/dvizhenije_vozmushhennyh_v_ishpanii_novaja_forma_socialnogo_protesta_2011-12-02.htm.
40. Чекан І. А. Соціальна політика Європейського Союзу: перспективи та шляхи запровадження в Україні [Електронний ресурс] / І. А. Чекан. – Режим доступу : <http://mev.lac.lviv.ua/downloads/vykklad/chekan/5.pdf>.
41. Швейцер В. Я. Контурсы социальной Европы / В. Я. Швейцер // Современная Европа. – 2000. – № 2. – С. 125–127.

42. Яковлева Н. М. Периферийная Европа: эволюция социального государства (на примере Португалии) [Электронный ресурс] / Н. М. Яковлева. – Режим доступа : http://www.perspektivy.info/oykumena/europe/periferijnaja_jevgora_evolicija_socialnogo_gosudarstva_na_primere_portugalii_2012-01-25.htm.
43. Яковюк І. В. Правові основи європейської інтеграції та її вплив на державно-правовий розвиток України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01; 12.00.11 / Іван Васильович Яковюк. – Х. : Право, 2013. – 474 с.
44. Яковюк І. В. Правові основи європейської інтеграції: загальнотеоретичний аналіз / І. В. Яковюк. – Х. : Право, 2013. – 760 с.
45. Яковюк І. В. Про обсяг поняття «соціальна держава» (на основі порівняльного аналізу моделей ФРН і України) / І. В. Яковюк // Право України. – 1998. – № 11. – С 26–28.
46. Яковюк І. В. Реалізація соціальної функції держави в умовах європейської інтеграції // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. праць. – Вип. 7. – Х., 2004. – С. 40–48.
47. Яковюк І. В. Соціальна держава : до визначення змісту поняття / І. В. Яковюк // Вісн. акад. прав. наук України. – № 3 (26). – Х. : Право, 2001. – С. 37–47.
48. Яковюк І. В. Соціальна держава: питання теорії і шляхи її становлення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Іван Васильович Яковюк. – Харків, 2000. – 199 с.
49. Яковюк І. В. Соціальна доктрина Католицької церкви / І. В. Яковюк // Проблеми законності : зб. наук. праць. – Х., 2002. – Вип. 52. – С. 15–21.
50. Яковюк І. В. Субсидіарність як принцип взаємовідносин національних держав і Європейського Союзу / І. В. Яковюк // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2004. – № 4. – С. 22–30.
51. Яковюк І. В. Субсидіарність як принцип взаємовідносин національних держав і Європейського Союзу / І. В. Яковюк // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2004. – № 4. – С. 22–30.
52. Яковюк І. В. Виникнення та розвиток концепції соціальної держави / І. В. Яковюк // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2001. – № 2. – С. 24–29.
53. Яковюк І. В. Розвиток концепцій соціально-економічних прав як передумова формування соціальної держави / І. В. Яковюк // Проблеми законності : зб. наук. праць. – Х., 1998. – Вип. 35. – С. 22–27.
54. Яковюк І. В. Функція забезпечення і захисту соціальних прав людини / І. В. Яковюк // Проблеми законності : зб. наук. праць. – Х., 2001. – Вип. 49. – С. 3–10.
55. Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Communication from the Comission / European Comission. – Brussels, 2010. – 32 p.
56. Hantrais L. Social Policy in the European Union / L. Hantrais. – Macmillan Press : London, 1995. – 24 p.
57. Position Paper from the European Federation of Building and Woodworkers on fundamental social rights in the European Union. URL: <http://www.efbww.org/pdfs/FSR%20GB%20new.pdf>.
58. Sapir A. Globalisation and the Reform of European Social Models / A. Sapir // Background document for the presentation at ECOFIN informal Meeting in Manchester, 9 Sept. 2005. URL: <http://www.bruegel.org>.
59. Sintes G. La politique sociale de l'Union Europeenne. – Bruxelles, 1996.
60. Steps to European Unity. Community progress to date: a chronology. – Luxemburg, 1992.

Наукове видання

Серія «Наукові доповіді»

Випуск 19

М. Г. Окладна, І. В. Яковюк

**СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ:
СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК**

В авторській редакції

Підп. до друку з оригінал-макета 10.11.2016. Формат 60×84^{1/16}.

Папір офсетний. Друк офсетний.

Гарнітура Times. Ум. друк. арк. 2,5. Обл.-вид. арк. 2,3.

Тираж 100 прим. Зам. № 16-1/1.

Видавництво ТОВ «Оберіг»

61140, м. Харків, проспект Гагаріна, 62, к. 97.

Віддруковано у друкарні ТОВ «Оберіг»

61140, м. Харків, проспект Гагаріна, 62, к. 97.

Свідоцтво про реєстрацію видавничої діяльності

ДК № 3045 від 07.12.2007 р.