

СОЦІАЛЬНА ЄВРОПА: ПРОБЛЕМИ РОЗБУДОВИ

Після Другої світової війни країни Західної Європи пройшли складний шлях від повного заперечення соціальних обов'язків держави перед своїми громадянами і до підняття соціальних прав до рівня конституційних та запровадження практики їх захисту в рамках Конвенції про захист прав людини і основних свобод, внаслідок чого соціальна спрямованість діяльності держави стає загально визнаною якісною характеристикою конституційного ладу Франції, Німеччини та інших країн Європи.

Попри стрімке утвердження соціальної державності в Європі слід зазначити, що універсальної концепції не було вироблено, в наслідок чого на національному рівні втілювалися достатньо відмінні моделі соціальної держави. Це, в свою чергу, обумовило необхідність проведення диференціації соціальної держави на певні типи. Г. Еспін-Андерсен у виданій в 1990 р. праці «Три світи капіталізму добробуту» (The Three Worlds of Welfare Capitalism) виділив три типи такої держави: ліберальну, консервативно-корпоративіську і соціал-демократичну [18; 3]. Слід зазначити, що в цій класифікації європейська модель соціальної держави. Це пояснюється тим, що комунітарна політика Європейських співтовариств хоча і набула певного соціального забарвлення, проте до 1990-х рр. інститути Співтовариств і національні уряди держав-членів вважали недоречним перенесення процесу інтеграції на соціальну сферу [12; 15]. Як наслідок, установчі договори окреслювали лише загальні контури соціальної політики та визначали основну мету діяльності держав-членів і утвореного ними Співтовариства, а саме – безперервне покращення умов життя і праці та їх наступну гармонізацію.

Аналіз змісту установчих договорів ЄС дає змогу зробити висновок, що на всіх етапах свого розвитку політика Євросоюзу мала певний, хоча і не завжди такий, що відповідав суспільним потребам і темпам інтеграції, соціальний вимір. Отже, можна стверджувати, що формування соціальної державності в європейських країнах і поступова розбудова соціального співтовариства на рівні ЄС відбувалися паралельно, як взаємоумовлені та взаємодоповнюючі процеси.

¹ Кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник

Соціальна політика Євросоюзу пройшла в своєму розвитку декілька етапів. Причому удосконалення механізмів її функціонування, розширення компетенції наднаціональних інститутів, створення нових структур, здатних конструктивно відповісти на виклики часу, завжди були обумовлені передусім потребами економічної і лише наприкінці ХХ ст. політичної інтеграції [13]. Відтак дискусії з приводу співвідношення двох рівнів (національного і наднаціонального) прийняття рішень ніколи не припинялися і торкалися усіх напрямків регулювання соціальної сфери. Це пояснює, чому розширення компетенції інститутів ЄС в соціальній сфері відбувалося надзвичайно повільно.

Соціальна держава на національному рівні складається з наступних пріоритетних напрямків діяльності: соціальне страхування, соціальна допомога, захист праці, трудові відносини (між робітниками та роботодавцями, профспілками та союзами роботодавців), забезпечення вільного доступу до ринку праці. У результаті інтеграції реалізацію деяких з них (наприклад, захист праці та вільний доступ до ринку праці) було перенесено на рівень Європейського Союзу, тоді як інші продовжують втілюватися на національному рівні. Делегування повноважень стосовно захисту праці та забезпечення вільного доступу до ринку праці (в рамках реалізації одного з ключових принципів європейського економічного співтовариства – вільного руху трудових ресурсів) з національного рівня на наднаціональний було обумовлене вимогами економічної інтеграції, зокрема формуванням спільного ринку ЄС. Однак передача навіть цієї невеликої складової соціальної політики держав-членів ЄС на загальноєвропейський рівень спричинила ряд суттєвих проблем для функціонування соціальної держави в її класичному вигляді: держава більше не має права самостійно визначати коло тих осіб, які будуть отримувати соціальні послуги; частково обмежені можливості держави визначати кордони території надання соціальних послуг; держава більше не може самостійно вирішувати питання стосовно страхування своїх громадян; не лише держава, яка надає послуги, але й органи інших держав-членів ЄС визначають, хто, коли і на що має право; послаблені можливості держави у визначенні специфіки національної моделі соціальної держави; держава не має права самостійно визначати, хто може надавати соціальні послуги [19].

Очевидно, що процеси, функціональні для ЄС, в даному разі виявилися певною мірою дисфункціональними для функціонування соціальної

державності на національному рівні. Водночас, хоча процес перенесення інтеграції на соціальну сферу не повністю відповідає потребам держав-членів ЄС саме як соціальним державам, він необхідний для поглиблення процесу інтеграції в цілому. Саме тому процес розвитку соціальної політики Євросоюзу нехай і повільно, але набирає обертів.

Хоча саме досягнення соціальної мети (безперервне покращення умов життя та праці) було визнане основним завданням ЄЕС і держав-членів, однак його реалізація протягом тривалого часу розглядалася передусім як закономірний наслідок створення спільного ринку та постійно прогресуючого зближення економічних політик держав-членів, тобто реалізація соціальної політики з самого початку інтеграції була поставлена в пряму залежність від потреб і умов здійснення економічної політики. І лише після визнання наприкінці ХХ ст. того факту, що гармонізація певної сфери економічної політики прямо або опосередковано зачіпає певні соціальні питання, які в свою чергу не можуть бути вирішені без правового регулювання в масштабі Союзу, соціальна політика ЄС була нарешті визнана одним з ключових інструментів інтеграції, що прискорило процес визнання правомірності втручання ЄС в реалізацію соціальної функції. Така еволюція поглядів цілком відповідала новій доктрині розбудови соціальної Європи, яка в свою чергу узгоджувалася з концепцією європейської інтеграції, а також концепцією соціальної ринкової економіки, яка реалізується у ФРН. У цьому зв'язку з огляду на питому вагу Німеччини в економіці ЄС та її внесок у комунітарний бюджет слід підкреслити ключову роль, яку вона відіграє в процесі формування доктринальних уявлень Євросоюзу стосовно змісту як власне соціальної політики, так і її співвідношення з економічною політикою. У підсумку в основу моделі соціально-економічного розвитку ЄС було покладено модель соціально орієнтованої ринкової економіки, яка обумовила економічне диво в Німеччині [14; 15].

Хоча принцип соціального співтовариства (соціальної Європи) слід віднести до категорії неписаних, його варто розглядати як одну з фундаментальних засад правової системи Європейського Союзу. Щоправда на відміну від поняття «правове співтовариство ЄС», яке було запроваджене Судом ЄС як аналог поняття «правова держава», термін «соціальне співтовариство» («соціальна Європа») як аналог «соціальної держави» судовою практикою Євросоюзу поки що не визнаний [1, с. 94]. Натомість у науковий обіг поступово (входить поняття «Європейська соціальна

модель», з приводу змісту якого в експертному середовищу тривали жваві дискусії. Так, у 2005 р. А. Сапір у підготовленому для Європейської комісії дослідженні взагалі поставив під сумнів можливість існування Європейської соціальної моделі чи соціальної Європи [20; 6].

Прийнято вважати, у країнах ЄС реалізуються принаймні чотири соціальні моделі: англосаксонська (ліберальна); північна (універсальна, соціалістична); середньоземноморська (корпоративна, заснована на традиціях); континентально-європейська (корпоративна) [2, с. 5]. Залежно від складу держав-членів ЄС, зазначає Л. Вітте, після чергового етапу розширення пріоритету набуває одна з вищеназваних моделей. Так, у 1950–1960-ті р. домінувала континентально-європейська соціальна модель, однак після вступу в організацію Великої Британії, Данії та Ірландії її панування втратило явний характер. Поширення у 1980-х р. інтеграції на південь європейського континенту надало значущості середньоземноморській моделі, а просування зони вільної торгівлі на північ у 1990-х р. посилює позиції північної моделі. Поширення інтеграції на схід Європи вочевидь обумовить формуванням нової, гібридної моделі, зміст якої поки що залишається неочевидним [2, с. 5].

Постійно зростаюча інституційна диференціація соціальних моделей всередині ЄС не дає підстав заперечувати факт існування соціального співтовариства в ЄС. На практиці поступово відбувається усвідомлення того, що соціальні справедливості і вирівнювання не є чисто витратними факторами, оскільки здатні сприяти економічному розвитку, а на даному етапі і конкурентоспроможності як окремих держав-членів, так і ЄС в цілому. І навпаки, економічний розвиток може і повинен іти на користь процесу соціального вирівнювання.

Слід зазначити, що за багатоманітністю інституційних особливостей європейських соціальних держав чітко простежується єдність у нормативній сфері. Хоча Договір про заснування СЕС і містив розділ «Соціальна політика», принцип соціального співтовариства вперше отримав відображення в Європейській соціальній хартії (1961 р.) та Додатковому Протоколі до неї (1995 р.). Наповнення його реальним змістом пов'язане з прийняттям Хартії Співтовариства про основні соціальні права трудящих (1989 р.), на які робиться посилання у ст. 136 Договору про Європейське Співтовариство, а також Хартії основних прав ЄС (2000 р.), яка також містить ряд соціальних прав.

Як відомо, тривалий час в юридичній науці та практиці домінувала позиція, згідно з якою вважалося, що ці документи закріплюють не права людини, а певні соціальні стандарти. Отже, вищезгадані акти не містять прав, що підпадають під захист Конвенції про захист прав людини і основних свобод (1950 р., далі – Конвенція), а тому не можуть бути об'єктом міжнародного судового захисту [16; 5; 7; 8].

Разом із тим, не можна не помічати й існуючий у цьому питанні прогрес. Позиція Ради Європи, Європейського Суду з прав людини та Суду ЄС поступово змінюється в напрямку більш рішучого застосування положень Конвенції в соціальній сфері, що сприяє реалізації соціальної політики як держави, так і Євросоюзу. Так, у 1997 р. держави-члени Ради Європи взяли на себе обов'язок впроваджувати соціальні стандарти у тому вигляді, як вони відображені у Соціальній хартії та інших документах Ради Європи і закликали держави-члени до більшої послідовності у застосуванні цих заходів. Відповідно міжнародна система контролю за дотриманням норм Соціальної хартії діє в усіх країнах, що її ратифікували (на 1999 р. таких країн було 21). У свою чергу Суд ЄС вперше зробив посилання на Хартію основних прав ЄС по справі, яка стосувалася реалізації саме соціального права – права на оплачувану відпустку.

Така еволюція поглядів європейців обумовлена усвідомленням того, що ряд громадянських і політичних прав, закріплених у Конвенції, здатні породжувати правові наслідки соціального та економічного характеру, а тому Європейський Суд з прав людини вважає, що немає непроникного кордону, який би відділяв соціальні права від сфери дії Конвенції. Як наслідок Конвенція сьогодні прямо або побічно захищає також ряд важливих соціальних прав і містить детальні процесуальні гарантії для їх захисту (ст. 6 Конвенції застосовується до більшості трудових і пенсійних суперечок, а також суперечок, пов'язаних із соціальним страхуванням та розподілом соціальної допомоги).

Розбудова європейськими країнами соціальної державності, поступова трансформація ринкової економіки у соціальну ринкову, з одного боку, і усвідомлення Європейським Союзом необхідності поширення інтеграції на соціальну сферу, свідченням чого стали розвиток європейського соціального ринкового господарства, а також формування та реалізація Союзом відповідно до принципів субсидіарності та пропорційності [17; 4] власної соціальної політики – з другого, дозволяє стверджу-

вати, що принцип соціального співтовариства є нині спільним для Євросоюзу і його членів.

Література:

1. Арнольд Р. Понятие «социального сообщества» в праве Европейского Союза // Конституционное правосудие и социальное государство: Сборник докладов. – М.: Институт права и публичной политики, 2003.

2. Витте Л. Европейская социальная модель и социальная сплоченность: какую роль играет ЕС? // Социальная модель государства: выбор современной России и опыт стран Европы: Аналитический вестник. – М., 2006. – № 6 (294).

3. Головащенко О. С. Співвідношення соціального й ліберального начал в концепції правової держави // Проблеми законності. – Х. : НЮАУ ім. Ярослава Мудрого, 2006. – Вип. 82. – С. 10–16.

4. Гуцель В. Принцип субсидіарності та його роль у реалізації функцій держави (на прикладі країн Європейського Союзу) // Вісник Академії правових наук України. – Х.: Право, 2005. – № 3 (42). – С. 234–242.

5. Гуцель В. Г. Функція охорони і захисту прав і свобод людини і громадянина і роль в її реалізації Європейського Союзу та Ради Європи // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. – Х.: Право, 2005. – Вип. 9. – С. 140–151.

6. Джавадова С. А., Гончарова В. Д. европейская социальная модель в новом социальном измерении // Экономический журнал. – 2009. – Т. 16. – № 2. – С. 143–150.

7. Ісакова В. М. Право на правову допомогу: поняття, особливості, гарантії : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Ісакова Вікторія Михайлівна. – Х., 2013.

8. Ісакова В. М. Право на правову допомогу в системі прав людини / В. М. Ісакова // Вісн. Акад. прав. наук України : зб. наук. пр. – Х. : Право, 2012. – № 4(71). – С. 337–345.

9. 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.

10. Сало В. І. Вирішення проблеми прав та свобод людини і громадянина в Європейському Союзі / В. І. Сало // Проблеми законності. Вип. 107. – Х., 2010. – С. 43–52.

11. Сало В. І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 – Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / В. І. Сало. – Х. : б. в., 2007. – 220 с.

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

13. Яковюк, І. Історичні передумови і основні етапи європейської інтеграції // Вісник Акад. правов. наук України. 2003р. №4 (35). – Х. : Право, 2003. – С. 82–92.

14. Яковюк І. В. Про обсяг поняття «соціальна держава» (на основі порівняльного аналізу моделей ФРН і України) // Право України. – 1998. – №11. – С 26–28.

15. 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.

16. Яковюк І. В. Розвиток концепцій соціально-економічних прав як передумова формування соціальної держави // Проблеми законності : зб. наук. праць. – Х., 1998. – Вип. 35. – С. 22–27.

17. 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.

18. Esping-Andersen G. The three worlds of welfare capitalism. Cambridge, 1990.

19. Leibfried Stephan. Wohlfahrtsstaatliche Perspektiven der Europaeischen Union // Europaeische Integration. Hg: Frankfurt am Main. 1999.

20. 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. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // <http://www.bruegel.org>

Серьогін В. О.¹

СУЧАСНА ДЕРЖАВНІСТЬ: ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Політична система не є застиглою, вона постійно розвивається, ускладнюється й удосконалюється під впливом внутрішніх і зовнішніх

¹ Доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного і муніципального права Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна