

І. В. Яковюк, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії держави і права
Національної юридичної академії України
імені Ярослава Мудрого

Реалізація соціальної функції держави в умовах європейської інтеграції

У літературі, присвяченій проблемам функціонування сучасної держави¹, фактично відсутні наукові розробки питань, пов'язаних із особливостями реалізації її функцій в умовах інтеграційних процесів. Автори, що досліджують ці процеси на прикладі Європейського Союзу (далі — ЄС) або Союзу Росії і Білорусії, торкаються цієї проблеми побіжно², приділяючи основну увагу питанням визначення правової природи цих об'єднань, державного суверенітету, структури і повноважень союзних інститутів, розмежування повноважень між союзом і державами-членами. При дослідженні певного напрямку політики ці автори переважно зосереджують свою увагу на аналізі завдань і функцій саме інтеграційних («наддержавних») структур³, уникаючи співставлення їх ролі

© Яковюк І. В., 2004

¹ У цій статті під «державою» автор розуміє не будь-яку державу, а таку, що конститується як демократична, соціальна правова.

² Див.: *Мартиненко П.* Проект Конституції для Європи: реформаторський потенціал // Інституційні реформи в ЄС: Аналітичний щоквартальник. — К., 2003. — № 4.

³ Див.: *Європейський Союз: Путеводитель* / Под ред. Ю. Борко, О. Буториной. — М., 1998; *Каргалова М. В.* Европейская интеграция и строительство единого социального пространства ЕС: Доклады Института Европы. — М., 1998. — № 46; *Кернз В.* Вступ до права Європейського Союзу: Навчальний посібник. — К., 2002.

у здійсненні політики із роллю національних урядів. У свою чергу науковці, які займаються розробкою проблем, пов'язаних із функціями держави, в цілому залишають поза увагою питання впливу інтеграційних об'єднань на процес їх реалізації¹. Таким чином, слід визнати, що сьогодні в загальній теорії держави і права в цілому проблема визначення функцій держави залишається ще недостатньо дослідженою, саме це обумовлює потребу у продовженні її комплексної розробки.

Відповідно до традиційного підходу під функціями держави слід розуміти основні напрями її діяльності, які виражають її сутність і соціальне призначення в галузі управління справами суспільства². Саме у функціях з максимальною повнотою розкривається та роль, яку держава відіграє відносно потреб громадянського суспільства, як соціальної системи більш високого рівня організації, і інтересів індивідів та їх груп, що його утворюють. Особливе місце серед них посідає соціальна функція, за наслідками реалізації якої можна дійти висновку про набуття державою статусу соціальної, сприйняття нею положення, згідно з яким людина, її життя і здоров'я, честь і гідність визнаються найвищою соціальною цінністю.

Як відомо, важливою позитивною рисою вчення про правову державу є його здатність до вдосконалення ідейного змісту відповідно до потреб суспільного життя. В історії розвитку цієї теорії простежується еволюція поглядів на співвідношення особистості, суспільства і держави з точки зору виконання державою соціальних обов'язків від повного їх заперечення і до підняття соціально-економічних прав до рівня конституційних. Як наслідок наприкінці ХХ ст. соціальна спрямованість держави стає загально визнаною характеристикою конституційного ладу переважної більшості країн, що сповідають демократичні цінності.

¹ Див.: *Загальна теорія держави і права: Підручник* / За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. — Х., 2002. — С. 68-84; *Загальна теорія держави і права* / За ред. В. Копейчикова. — К., 1997. — С. 71-74; *Теорія держави і права: Курс лекцій* / Под ред. Н. Матусова і А. Малько. — М., 1997. — С. 61-77.

² *Загальна теорія держави і права: Підручник* / За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. — С. 68.

На початку третього тисячоліття новий етап розвитку соціальної правової державності обумовлюють європейські інтеграційні процеси. Утворення ЄС, наділення його країнами-членами широким спектром суверенних прав, перерозподіл повноважень між інститутами Союзу і національними урядами, з одного боку, і визнання пріоритетності соціальної політики, яка є невід'ємною частиною будь-якого напрямку його діяльності, з другого — все це створило якісно нові, належним чином ще не проаналізовані і не узагальнені умови і способи функціонування соціальної правової держави.

Однак вітчизняна юридична наука попри проголошення європейського вибору України, що вимагає ретельного дослідження усього спектру питань, пов'язаних з інтеграцією до ЄС, зокрема, визначення напрямків модифікації змісту соціальної функції держави, правових форм її реалізації, приділяє недостатньо уваги дослідженням щодо корегування української моделі соціальної державності. Певним чином це можна пояснити тим, що проблематика соціальної держави зацікавила українських правознавців відносно нещодавно. Так, останнім часом у наукових розробках соціальної держави превалювали дослідження питання виникнення соціальної держави, визначення її поняття, принципів і здійснюваних функцій¹. Визначаючи важливість цих досліджень для формування вітчизняної моделі соціальної держави, слід зазначити, що не менш значущим для юридичної науки має стати наукове обґрунтування шляхів інтеграції України до ЄС, зокрема її входження до загальноєвропейського соціального простору.

Соціальна політика ЄС визнана одним з ключових інструментів інтеграції після прийняття Єдиного європейського акта (1987 р.)². Така еволюція поглядів ЄС обумовлена виз-

¹ Див.: Рабінович П. М. Про соціальну сутність сучасних демократичних держав // Вісник Академії правових наук України. — 1993. — № 1; Скрипнюк О. В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. — К., 2000; Яковюк І. В. Про обсяг поняття «соціальна держава» (на основі порівняльного аналізу моделей ФРН і України) // Право України. — 1998. — № 11; Яковюк І. В. Соціальна держава: до визначення змісту поняття // Вісник Академії правових наук України. — 2000. — № 3.

² Див.: Единный европейский акт. Договор о Европейском Союзе. — М., 1994. — С. 7–45.

нанням 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 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 функції походила як від окремих соціальних груп країн-членів, так і від монополій та національних урядів.

Окрім соціальні групи, передусім в країнах з більш високим рівнем добробуту, побоювалися, що наслідком такого делегування стане уніфікація, а відтак і пониження якості соціального захисту. Монополії не бажали нести подвійні (на національному і загальноєвропейському рівні) витрати щодо розв'язання соціальних питань. Національні уряди, у свою чергу, відмовлялися від обмеження своїх суверенних прав у сфері здійснення соціальної політики через побоювання втрати такого вагомого важеля впливу на потенційних виборців. Крім того, у разі успіху в проведенні загальної соціальної політики інститути Європейських Співтовариств отримали б широку соціальну підтримку щодо подальшого здійснення інтеграції, темпи і зміст якої могли б вийти з під контроль національних урядів².

¹ Див.: Договор об учреждении Европейского экономического сообщества // Договоры, учреждающие Европейские сообщества. — М., 1994. — С.176.

² У зв'язку з цим слід нагадати, що в 1976 р. була досягнута домовленість щодо проведення прямих виборів до Парламентської Асамблеї на основі застосування прямого виборчого права. Таким чином, Європарламент перетворився на орган представництва народів країн-членів, через який виборці отримали безпосередню (хоча і обмежену) можливість впливати на процес інтеграції. Показово, що в останні десятиліття саме Європарламент найбільш активно просуває ідею «федералізації» Європейського Союзу.

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, 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.

Несинхронізованість національних і загальноєвропейського процесу розвитку соціальної політики спостерігався до прийняття Єдиного європейського акта (1987 р.). Так, на етапі прискорення темпів розвитку соціальної державності (1960–1975 рр.) відбувається значне розширення її можливостей на національному рівні, 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 можуть. 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 протиріч, яких не можна було б усунути — цей висновок підтверджується поступовим запровадженням національними урядами моделі соціальної ринкової економіки.

У той же час попри зміцнення матеріальної бази Співтовариства завдяки створенню спільного ринку і прийняттю таких важливих документів, як Європейська соціальна хартія

(1961 р.) 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.

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.

Будівництво єдиного соціального простору в Європі активізувалося у другій половині 80-х рр. ХХ ст. і було пов'язане з необхідністю отримання широкої соціальної підтримки інтеграційного процесу, який вийшов на рівень перетворення Європейських Співтовариств на Європейський Союз. У 1987 р. було прийнято Єдиний європейський акт, який вніс в порядок денний таке складне завдання, як формування єдиного соціального простору в межах Співтовариства. Реалізація цього завдання потребувала зміни існуючих підходів і вони відбулися. Так, текст Договору про ЄЕС було доповнено розділом «Економічне і соціальне з'єднання», ст. 118а, яка передбачала відповідальність країн-членів за розв'язання соціальних проблем, ст. 22, яка поклала на Комісію обов'язок щодо сприяння діалогу між соціальними партнерами. Однак найсуттєвішою новацією стало порушення принципу одностайного голосування: передбачалося, що питання, пов'язані з безпекою і здоров'ям робітників, приймаються кваліфікованою більшістю голосів.

Наступним суттєвим кроком на шляху формування європейської соціальної моделі стало прийняття у 1989 р. Хартії основних соціальних прав робітників Співтовариства, 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 інші¹.

Реалізація положень Хартії виявилась неможливою без внесення змін у первинні джерела права Співтовариства. Розширення правової бази соціальної політики було здійснено в результаті підписання Маастрихтського договору щодо заснування Європейського Союзу² (1992 р.), який доповнив Договір про заснування ЄЕС розділами VIII «Соціальна політика, освіта, професійне навчання і молодь» і XIV «Економічне і соціальне з'єднання», і Амстердамського договору³ (1997 р.), який передбачав активізацію соціальної політики і гармонізацію національного соціального законодавства.

Маастрихтський договір супроводжувався Угодою про соціальну політику та Протоколом про соціальну політику⁴. Серед вказаних документів особливий інтерес становить Протокол, який вперше закріпив право ЄС на здійснення соціальної політики і визначив межі такого втручання⁵. Ці договори із додат-

¹ Див.: Хартия основных социальных прав рабочих ЕЭС // Диалог. — 1991. — № 13. — С. 77–82.

² Див.: Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе. — С. 88, 95–97, 225–233.

³ Див.: Европейское право: Учебник / Под общ. ред. Л. М. Энтина. — М., 2002. — С. 521–552.

⁴ При розробці Договору передбачалося, що Угода і Протокол стануть його складовими, однак через позицію Великої Британії вони залишилися додатками.

⁵ Раді ЄС надано право шляхом видання Директив встановлювати мінімальні соціальні стандарти та технічні умови праці. Протокол також розширив коло питань, з яких рішення приймається кваліфікованою більшістю голосів. У віданні національних урядів залишилося управління системами соціального захисту, тоді як Інститути ЄС здебільшого здійснюють координацію національних політик у сфері соціального захисту і забезпечують взаємодію між ними. Отже, політика ЄС у соціальній сфері набула субсидіарного характеру щодо соціальної діяльності держав-членів.

ками та Програма соціальних дій визначають сьогодні юридичну основу соціальної політики Союзу і забезпечують правові умови для реалізації проголошених у Хартії прав.

Про реальність намірів Комісії ЄС захищати права робітників свідчать її ініціативи щодо реалізації проектів TESS і EURES. Аналізуючи діяльність європейських організацій у рамках цих проектів, М. В. Каргалова¹ доходить таких висновків. Інформаційна мережа, створена TESS, дозволяє згрупувати на загальноєвропейському рівні усю інформацію, що стосується статусу громадянина ЄС і його пільг за весь період його трудової діяльності в будь-якій країні ЄС. У результаті його право на пенсійне забезпечення буде здійснюватися з урахуванням усіх видів діяльності в усіх країнах ЄС. Через мережу EURES відбувається обмін інформацією щодо запиту і пропозицій робочих місць, про зміни на ринку праці, умов життя і праці. Реалізація цих проектів наочню доводить здобутки ЄС у реалізації соціальної політики, її наближення до захисту соціальних прав кожного громадянина ЄС без чого реалізацію соціальної функції у сучасних європейських країнах важко собі уявити.

Аналіз еволюції соціальної політики, яку проводить ЄС, дозволяє зробити ряд висновків. По-перше, сьогодні вже склалася загальноєвропейська соціальна модель, яка ґрунтується, з одного боку, на європейських моделях соціальної правової державності та держави добробуту, а з другого — на достатньо розвинутому соціальному праві ЄС. По-друге, реалізуючи соціальну політику, ЄС діє відповідно до принципу субсидіарності, поділяючи відповідальність за забезпечення соціального захисту населення Союзу з урядами держав-членів. По-третє, з ініціативи ЄС відбувається поступове визнання того факту, що повноцінна економічна і політична інтеграція не може здійснюватися без її поширення на соціальну сферу. По-четверте, бажаючи бачити Україну інтегрованою до структур ЄС, уряд має залучити вітчизняну науку, передусім юридичну, до дослідження широкого спектру проблем, пов'язаних з реалізацією цього завдання. До таких проблем

¹ Див.: Каргалова М. В. Европейская интеграция и строительство единого социального пространства ЕС. — С. 29–30.

слід віднести: визначення правової природи ЄС, вивчення його права, наслідків для розвитку української державності, її вступу до ЄС (маючи на увазі передачу Союзу як квазідержавній організації ряду важливих суверенних прав), пошук можливих інших форм співпраці, зокрема в соціальній сфері. Ці проблеми фактично визначають перспективні напрямки досліджень як для загальної теорії держави і права, так і науки конституційного, міжнародного права та права соціального забезпечення.

О. Ю. Тодика, кандидат юридичних наук,
докторант Національної юридичної Академії України імені Ярослава Мудрого

Проблеми реалізації органами місцевого самоврядування своїх повноважень в аспекті здійснення народовладдя

Визнання на конституційному рівні України як демократичної, правової держави актуалізує проблему реалізації народовладдя. Україна знаходиться на трансформаційному етапі розвитку. Конституції пострадянських держав надають суттєвого значення закріпленню принципу народовладдя та механізму його реалізації.

Народовладдя — основоположний принцип конституційного ладу України, інших країн СНД. Визнання державою і гарантування нею місцевого самоврядування є також важливою засадою цього ладу (ст. 7 Конституції України). Згідно з ч. 1 ст. 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Таким чином, у розділі I «Загальні засади» Конституції України містяться ці взаємопов'язані між собою принципи основ конституційного ладу України. Вони не лише тісно взаємопов'язані між собою, але мають суттєве значення для забезпечення механізму народовладдя, визначення демократичного вектору розвитку держави і суспільства.