

12. Міжнародна асоціація розвитку (МАР). [Електрон. ресурс] – Режим доступу: <http://www.worldbank.org/ida/>;

13. Міжнародний центр по врегулюванню інвестиційних спорів (МЦВІС). [Електрон. ресурс] – Режим доступу: <http://icsid.worldbank.org/ICSID/Index.jsp>.

14. Багатостороннє агентство по гарантуванню інвестицій (БАГІ). [Електрон. ресурс] – Режим доступу: <http://www.miga.org/>

15. Витцум В. Международное право / В. Витцум. – Москва-Берлин : Инфотропик Медиа. – 2011. – 961 с.

16. Сеульская Конвенция 1985 года об учреждении Многостороннего агентства по гарантиям инвестиций [Електрон. ресурс] – Режим доступу: <http://www.ifc.org/>;

17. Буткевич О. В. Міжнародне право XXI СТ.: утвердження концепції живого права / О. В. Буткевич // Альманах междунар. права. – Вип. 2. – Одеса : Феникс, 2010. – С. 37–47.

18. Овчаренко Н. Е. Модели современных интеграционных процессов / Н. Е. Овчаренко // Некоторые вопросы теории международных отношений : сб. ст. – М., 1995. – С. 109–117.

М. Г. Окладна¹
Х. С. Якименко²

СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

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-трудова відносин), трансформацією соціальної політики, формуванням інформаційного та інноваційного простору тощо) [8, с. 7–103; 2; 3]. Не менш важливого значення для оновлення теорії соціальної держави набув успішний розвиток інтеграційного процесу в Європі, який вплинув на державно-

¹ Кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри теорії держави і права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

² Кандидат історичних наук, науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

правовий розвиток не лише держав-членів ЄС та країн-кандидатів, але й перетворився на фактор впливу на соціально-економічний розвиток країн в усьому світі [10, с. 581–610; 11]. 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 егоїзмом [7, с. 40].

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 [6, с. 392].

Фінансова (2008 р.) та демографічна криза, що зумовлена внутрішніми¹ та зовнішніми² факторами, з одного боку, перешкоджають розширенню соціальних програм як окремих держав-членів, так і Європейського Союзу в цілому. Але з іншого, національні уряди вимушені усвідомлювати, що принаймні зростання частки мігрантів несе в собі не лише негативні, але й позитивні наслідки для економіки ЄС³, а отже і для її соціальної політики. Отже, Європейський Союз потребує не згортання, а удосконалення та розвитку існуючих національних моделей соціальної

¹ 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 зростає 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.

² 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.

³ Голова Федерального союзу німецької промисловості Ульрих Грілло вважає, що в умовах існуючої демографічної ситуації Німеччина може забезпечити зростання і процвітання лише за допомогою імміграції.

держави [13], а також загальноєвропейської соціальної політики. Разом з тим в процесі 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 капітал [5, с. 196]. 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 особистості [1, с. 13].

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 Єдиному європейському акті (1986 р.) 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 трудящих Європейського співтовариства (1989 р.) 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 непрямиго процесу ерозії соціальної політики» [14, с. 9–10]) рівнях необхідності вдосконалення механізму 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 субсидіарності [12]; – 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, 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» [9]; – третя – обумовлена складнощами з формуванням Європейської соціальної моделі (далі – ЕСМ). 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 економіки [6]. Враховуючи ці та ряд інших обставин окремими дослідниками взагалі ставиться під сумнів можливість створення європейської соціальної моделі [15]. Тому не дивно, що коли обговорюється 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 [5] 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 покладалася на Лісабон-

ський 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.

Література:

1. Головащенко О. С., Окладна М. Г. Європейський соціальний простір: проблеми формування / О. С. Головащенко, М. Г. Окладна // Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – № 3. – С. 12–14. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://lsej.org.ua/3_2015/3.pdf
2. Головащенко О. С. Соціальна правова держава в умовах європейської інтеграції / О. С. Головащенко // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. Вип. 14. – Х., 2007. – С. 167–173.
3. 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. пр. – Вип. 8. – Х., 2004. – С. 158–167.
4. Джавадова С. А. Европейская социальная модель в новом социальном измерении / С. А. Джавадова, В. Д. Гончарова // Экономический журнал. – 2009. – № 16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://economicarggu.ru/2009_2/goncharova.pdf
5. Європейська соціал-демократія : трансформація у прогресі : пер. з англ. / за ред. Р. Куперуса, Й. Кендела. – К. : Основ. цінності, 2001. – 508 с.
6. Кук Л. Государство в социальной сфере : уходит или остается? / Л. Кук // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 2. – С. 120–144.

7. Куперус Р. Магічне повернення соціал-демократії. Вступ // Європейська соціал-демократія : Трансформація у прогресі : пер. з англ. / за ред. Р. Куперуса, Й. Кендела. – К. : Основ. цінності, 2001.

8. Социальная Европа в XXI веке / под ред. М. В. Каргаловой. – М. : Весь мир, 2011. – 528 с.

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

10. Яковюк І. В. Правові основи європейської інтеграції: загальнотеоретичний аналіз : монографія / І. В. Яковюк. – Х. : Право, 2013. – 760 с.

11. Яковюк І. В. Реалізація соціальної функції держави в умовах європейської інтеграції / І. В. Яковюк // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. Вип. 7. – Х., 2004. – С. 40–48.

12. 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.

13. Яковюк І. В. Соціальна держава : до визначення змісту поняття / І. В. Яковюк // Вісник Академії правових наук України. – № 3(26). – Х. : Право, 2001. – С. 37–47.

14. Hantrais L. Social Policy in the European Union / L. Hantrais. – Macmillan Press : London, 1995. – 24 p.

15. 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>

В. М. Гарашук¹

ОСОБЛИВОСТІ АКТИВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Державне управління являє собою діяльність виконавчо-розпорядчого характеру, здійснювану спеціальними органами державної влади в процесі повсякденного і безпосереднього керівництва різними сферами життя суспільства. Ця діяльність здійснюється за допомогою різних засобів і процедур, що виражається в певних адміністративно-правових

¹ Доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, завідувач кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого