

## СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ЕТАПИ РОЗВИТКУ І ПРАВОВА БАЗА

*Ліліана Ярова,  
кандидат філологічних наук,  
доцент кафедри адміністративного  
та кримінального права  
Одеської національної морської академії*

*У статті аналізується еволюція соціальної політики ЄС, що показує не тільки етапи її розвитку, а й послідовне створення правової бази, здатної забезпечити втілення цієї політики в життя. Показано, що для реалізації соціальної політики в Європейському Союзі існує складний механізм, що складався поступово й вигострювався протягом півстоліття. За цей час у структурі інститутів ЄС відбувалися зміни різного роду, але найбільш помітних трансформацій зазнали структури, пов'язані із соціальним виміром.*

**Ключові слова:** *Європейський Союз, соціальна політика, правова база, соціальний вимір.*

*The paper analyzes the evolution of EU social policy, which not only shows the stages of its development, but consistent creation of legal base to ensure the implementation of that policy. It is shown that there is a complex mechanism of such implementation in the European Union, which gradually gained and honed during half a century. For this time, all sorts of changes occurred in the structure of EU institutions, but the most noticeable were the transformation of structures associated with the social dimension.*

**Keywords:** *European Union, social policy, legal framework, social dimension.*

Актуальність статті обумовлена тим, що однією з найважливіших тенденцій сучасних міжнародних відносин є інтеграційні процеси, які можуть докорінно змінити політичну картину світу. Будівництво єдиної Європи показує, наскільки це складне й неоднозначне явище. Мета статті – дослідити еволюцію розвитку соціальної політики Європейського Союзу. Завдання статті – проаналізувати етапи розвитку соціальної політики ЄС, а також розглянути основні нормативно-правові акти, що забезпечують цей процес.

Самостійним напрямком діяльності Європейського Союзу соціальна політика стала не відразу. Так, у 1950-х роках інтеграційний порядок денний формувався переважно в термінах ринкової інтеграції й лібералізації, а кроки в напрямку розвитку соціального виміру залишалися дуже скромними. На національному рівні економічна й соціальна політика мала той самий статус – тобто тертя і протиріччя, що виникали між ними, доводилося вирішувати голосуванням або шляхом компромісів. Але на європейському рівні після встановлення прямої дії європейських рішень і примата європейського права, національна політика зайнятості й системи соціального захисту опинилися в тіні європейського ринкового регулювання, змушені під нього підстроюватися [1, с. 22].

Зауваги про необхідність соціальної політики з'явилися в Римських договорах. Римський договір 1957 р. про Євратом скасував обмеження за ознакою національного громадянства щодо доступу до кваліфікованої роботи в сфері розвитку ядерної енергетики і включив положення про захист працівників і населення в цілому від загрози радіації. Римський договір 1957 р. про Єдине економічне співтовариство (ЄЕС) також згадує про заходи соціальної політики, але вже стосовно ширшої сфери. У текст цього документа ввійшли посилання на права всіх робітників-мігрантів (із країн Співтовариства), на необхідність забезпечити однакову оплату за однакову працю для чоловіків і жінок,

гармонізувати національні системи соціального страхування й на важливість зміцнення діалогу між працею й капіталом.

Договір про ЄЕС визначив загальні контури соціальної політики Співтовариства, виходячи із двох цілей: зв'язати економічну інтеграцію із соціальним розвитком і нейтралізувати її негативні соціальні наслідки (частина III «Соціальна політика». Згідно зі ст. 18 Комісія ЄС була вповноважена сприяти співпраці між державами-членами в питаннях зайнятості, трудового законодавства, умов праці, професійної підготовки, соціального забезпечення й прав профспілок. Було запроваджено вільний рух робочої сили всередині Співтовариства, заборонено дискримінацію за національною ознакою (ст. 48, 51).

У Римському договорі декларувалася загальна мета просування соціального прогресу й досягнення високого рівня зайнятості, а також містився спеціальний розділ, який передбачає більш тісне співробітництво (й одноголосне голосування в Раді) з питань, що стосуються поліпшення умов життя й праці. Був заснований також Європейський соціальний фонд (ЄСФ, реально створений у 1960 р.) – фінансовий інструмент для забезпечення професійної підготовки й загалом політики ЄС у сфері зайнятості.

Всі ці заходи стали відповіддю на проблеми, що виникають у ході економічної інтеграції. Але вони були також першими кроками до будівництва європейського соціального простору й виділення соціальної політики в самостійний напрямок діяльності.

У 1972 р. на Паризькому саміті було розроблено першу масштабну Програму соціальних дій на 1972-1974 рр. і порушено питання про необхідність соціального законодавства. Щоправда, реалізацію Програми значною мірою зірвала економічна криза, що почалася.

Реально розвиватися європейська соціальна політика почала в 1980-і роки. На той час правова база була розширена завдяки ухваленню двох важливих документів: Єдиного європейського акту (1986 р.) і Хартії основних соціальних прав трудящих Співтовариства (1989 р.). Якщо перший знаменував собою новий підхід до гармонізації національних законодавств і приведення їх у відповідність із правом ЄС, то другий, не маючи юридичної чинності, позначив головні цілі соціальної політики Європейського Союзу.

Єдиний європейський акт 1986 р. (ЄЄА) передбачив правила гармонізації стандартів у сфері захисту здоров'я й безпеки на робочому місці з використанням кваліфікованого голосування в Раді. На сесії Європейської ради в Ганновері в 1988 р. було підкреслено важливість соціального виміру для реалізації програми створення Єдиного внутрішнього ринку (ЄВР). Європейська комісія, очолювана Делором, виступила у вересні того ж року з робочим документом, що містив вісім можливих заходів у даній сфері, хоча й без вказівки строку їхнього виконання. Акцент було зроблено на створенні умов, необхідних для підвищення мобільності робочої сили.

У грудні 1989 р. у Страсбурзі на саміті Європейського Союзу 11 держав-членів (за винятком Великої Британії, де прем'єр-міністром був консерватор М. Тетчер) підписали запропоновану Комісією Хартію основних соціальних прав трудящих (Соціальну хартію). Вона містила список з 47 акцій з метою утвердження соціального виміру програми реалізації ЄВР. Були зафіксовані такі положення:

- право на працю в будь-якій державі-члені;
- право на справедливу винагороду за працю;
- право на поліпшення умов життя і праці;
- право на соціальний захист відповідно до правил, що застосовуються в окремих державах-членах;
- свобода об'єднань і колективних переговорів;
- право на професійну підготовку;
- однакове поводження із чоловіками й жінками;
- право на інформування, консультації та участь в управлінні;
- право на охорону здоров'я й безпеку на робочому місці;

- захист дітей і підлітків;
- право літніх людей на гідні життєві стандарти;
- інтеграція інвалідів у суспільство й трудове життя.

Загалом, Хартія не розширила компетенції Співтовариства в соціальній сфері. Однак Комісія висунула низку законодавчих пропозицій у рамках програми соціальних дій, що була опублікована ще до прийняття Хартії. У цій програмі пропонувалися комунітарні дії в соціальній сфері. Комісія керувалася трьома принципами: субсидіарності, розмаїтості систем культур і національної практики та сприяння конкурентоспроможності підприємств. Для введення в дію положень Хартії та програми були необхідні зміни інституціонального характеру й розширення законодавчої бази в соціальній сфері. Для цього потрібно було внести зміни в Римський договір.

Як вважає російський дослідник А. Сергєєв, саме в Хартії відбилася спроба прописати єдину Європейську соціальну модель [2, с. 17].

У лютому 1992 р. у Маастрихті був підписаний договір, що засновує Європейський Союз. Цей документ став етапним для соціального виміру. Особливістю Договору стало визнання комунітарної соціальної політики. Договір і його додатки – Угода про соціальну політику й Протокол про соціальну політику – передбачали певні зміни інституціонального характеру й визначали поле діяльності Союзу в соціальній сфері. В основному тексті Договору були розділи, що стосувалися безпосередньо соціальної сфери: розділ VIII «Соціальна політика, освіта, професійне навчання й молодь» і розділ XIV «Економічне й соціальне зімкнення». В Угоді чільне місце відводилося соціальному діалогу між підприємцями й трудящими як одному з важливих інструментів соціальної політики. Стаття 7 Угоди передбачала складання Комісією щорічної доповіді з соціальних питань і подання звіту в Європейський парламент, Європейську раду й Економічний соціальний комітет. За Європейським парламентом залишалося право залучати Комісію для складання доповідей з особливих проблем, що стосуються соціального стану трудящих.

Із набуттям чинності Договору про Європейський Союз комунітарна Європа одержала у своє розпорядження всі базові елементи, необхідні для забезпечення європейського соціального законодавства. Воно дозволяло при здійсненні економічних завдань, пов'язаних зі створенням Єдиного внутрішнього ринку, захищати соціальні права громадян.

Інтеграційний процес у Європі йшов не тільки вглиб, а й ушир: на початку 1990-х років відбулося приєднання до Співтовариства Австрії, Швеції й Фінляндії. Всі країни, що входять у ЄС, зобов'язувалися застосовувати комунітарне право на своїх територіях, зокрема закони, що стосуються вільного пересування осіб і соціальної політики. Застосування законодавства ЄС у соціальній сфері для трьох вищезазначених держав не становило особливих проблем, тому що це були країни з високим рівнем життя (вищим за середні показники по ЄС), у яких існували передові системи соціального захисту. У соціальному плані вони цілком уписувалися в рамки, окреслені документами ЄС [2, с. 18].

У Зеленій книзі європейської соціальної політики та двох Білих книгах визначені завдання соціальної політики. «Біла книга про зростання, конкурентоспроможність і зайнятість: виклики й шляхи для входження в XXI століття» (1993 р.) присвячена пошуку засобів скорочення негативних явищ, пов'язаних із безробіттям. У Зеленій книзі «Європейська соціальна політика, міркування для Союзу» (1993 р.) був зроблений 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» (1994 р.) уперше була проаналізована сутність поняття «Європейська соціальна модель», в основі якої, як зазначалося, лежать загальні й зрозумілі для всіх громадян ЄС цінності: демократія й права особистості, вільна ринкова економіка, рівність можливостей для кожного, благополуччя й соціальна захищеність для всіх, зімкнення й солідарність.

Як пише А. Сергєєв, «Все це, що зокрема набуває останніми роками особливого значення, принцип солідарності й соціального зімкнення, визначає сьгоднішній варіант єдиної Європейської соціальної моделі, яку необхідно реалізувати для успішного будівництва” Європи майбутнього”. Головним притягальним моментом даної моделі вважається те, що вона покликана забезпечити захист інтересів самих різних груп і шарів суспільства, не обмежуючись підтримкою найбільш знедолених [2, с. 18].

Вся подальша діяльність Європейського Союзу в соціальній сфері опиралася на стратегічні положення, що втримуються у вищевказаних документах, які дотепер залишаються найбільш змістовними в концептуальному плані документами ЄС по соціальних питаннях.

У червні 1997 р. в Амстердамі відбулося засідання Європейського Союзу, на якому його учасники підтвердили курс на створення соціальної Європи, а соціальна політика була визнана одним з найважливіших напрямків діяльності ЄС.

У програмних документах проголошується фундаментальний для діяльності ЄС принцип підпорядкування економічної інтеграції інтересам підвищення життєвого рівня громадян Євросоюзу.

Саміт підтвердив прихильність основним соціальним правам у тім виді, як вони були визначені Європейською соціальною хартією 1961 р. і Хартією основних соціальних прав трудящих 1989 р. [3]. Соціальна хартія, що гарантує головні соціальні права, відбила прагнення й політичну волю країн-учасниць побудувати в рамках Європейського Союзу соціально орієнтоване суспільство й поклала початок реалізації нової соціальної стратегії, здійснюваної комунітарними інститутами – Європейським соціальним фондом, шістьма постійними комітетами з конкретним напрямком соціальної політики, тристороннім Комітетом із соціального діалогу.

Єдина соціальна політика, що проводиться з 1989 р., поряд з наданням підтримки людям, що потрапили в скрутне економічне становище, передбачає співробітництво між соціальними партнерами, органами влади різних рівнів, комунітарними інститутами, добровільними суспільними й міжнародними організаціями, окремими громадянами.

Роль і місце соціальної політики в процесі європейської інтеграції стало предметом гострих наукових дискусій, у результаті яких був зроблений висновок про висування її в ряд пріоритетних завдань. Сучасні вчені (П. Розанваллон, Ж. Синт) указують на необхідність пошуку зовсім нових підходів до концепції соціального питання. Зокрема, вимагають осмислення проблеми ролі держави й Співтовариства в здійсненні соціальної політики.

Водночас загальноновизнаною є проблема формування активної соціальної бази європейського суспільства, оскільки ніяка успішна діяльність у рамках Європейського Союзу неможлива без урахування позиції його громадян. Справедливим є твердження про те, що соціальна база потрібна будь-якій державі, будь-якому міждержавному об’єднанню. Саме цим пояснюється популярність таких понять, як соціальна солідарність, соціальне зімкнення, соціальний діалог тощо, які міцно ввійшли в основу довгострокової політики Європейського Союзу.

Як відзначає А. Левченко, в останні десятиліття в розвинених європейських країнах стала дедалі чіткіше формуватися нова парадигма соціальної політики, що поєднує три сили: держава (політична влада), ринок (економічна влада) і громадянське суспільство (дифузійна влада, що організується знизу). Попри те, що баланс між цими силами досить рухливий, чутливий і конфліктний, у багатьох випадках він усе-таки результативний, забезпечує взаємне коригування й обмежує владу один одного [4, с. 3].

Вирішення соціальних питань Європейським Союзом і державами-членами забезпечує їм соціальну підтримку з боку населення, допомагає досягти солідарності під час прийняття життєво важливих для європейського інтеграційного процесу рішень і для втілення їх у життя. Розуміючи це, Європейський Союз докладает багато зусиль, аби подолати такі явища, як дефіцит довіри до керівних органів ЄС, так званий

«евроскептицизм», брак взаєморозуміння між державами-членами або окремими соціальними групами. Загально визнано те, що одночасний і рівномірний розвиток економічної та соціальної змін є необхідною умовою майбутнього розвитку Європейського Союзу.

Практика свідчить про високу ефективність проведеної в європейських країнах політики стримування соціальної нерівності. В останні роки економіка демонструє гарні показники зростання. Про ступінь рівності чи нерівності можна судити з порівняльного аналізу відповідних показників. Ступінь рівності в розподілі доходів, досягнута європейськими країнами, – досить вагомий доказ того, що це найважливіший фактор, який забезпечує соціальний мир і оберігає суспільство від великих потрясінь і революцій. В економічному плані зниження нерівності є необхідною умовою зростання споживчого попиту, відставання якого від зростання виробництва може породжувати (і породжувало в минулому) глибокі економічні кризи.

Крім того, сьогодні певна ступінь рівності в розподілі доходів багатьма дослідниками розглядається як важливий фактор доступу до освіти широких верств населення. Відтак відбувається нагромадження людського капіталу, розвиток малого підприємництва, що відіграє важливу роль у сучасній економіці.

Незважаючи на те, що організація систем соціального захисту як і раніше залишалася в сфері виняткової відповідальності держав-членів, у 1990-і роки було прийнято дві рекомендації, покликані сприяти зближенню політики в цій сфері в довгостроковому плані. Зокрема, було рекомендовано, щоб кожен громадянин ЄС, що немає тепер доходу від роботи або з капіталу, одержував мінімальну допомогу від держави. Була заснована система взаємного інформування з питань соціального захисту.

Модернізація європейської соціальної моделі шляхом структурного реформування національних ринків праці й держави добробуту паралельно заходам протидії соціальної відкинутості й нарощування інвестицій в освіту й професійну підготовку зафіксована як один із засобів виконання «лісабонського порядку денного».

У 2004 р. у Ніцці на Саміті Європейського Союзу було ухвалено Новий соціальний порядок денний, що відбиває пріоритетні цілі соціальної політики НС на майбутні роки, а саме: вирішення проблеми зайнятості й зменшення безробіття, захист прав трудящих в умовах мінливої економіки, гендерна рівноправність, ліквідація бідності й боротьба з дискримінацією. До завдань, які має вирішувати соціальна політика, входить стимулювання активності й підвищення якості робочої сили, пом'якшення наслідків демографічних змін. Особливу увагу приділено заходам, спрямованим на підвищення активності жінок на ринку праці, поліпшення можливостей для гармонізації професійних і сімейних обов'язків. Документ увів поняття «соціальні індикатори». Відповідно до них повинна оцінюватися соціальна ситуація в ЄС і ступінь соціального захисту окремих груп населення. Хоча Соціальний порядок денний – це програма дій Євросоюзу в соціальній сфері, і вона є документом, що не має юридичної чинності, була висловлена загальна думка про необхідність закріпити її положення відповідними правовими актами.

Європейські країни знайшли ефективні способи боротьби із соціально неприйнятними масштабами безробіття. А це один з важливих аргументів на користь європейської моделі суспільного розвитку.

Оцінюючи механізм регулювання економічних і соціальних процесів у Європейському Союзі, можна зробити висновок, що, з одного боку, у результаті інтеграції з'явився наднаціональний рівень, на який національна держава передала деякі свої функції. З іншого боку – розвивається субнаціональний рівень, що відбиває зростання в умовах глобалізації ролі локальних акторів – окремих адміністративних одиниць, областей, штатів, територій, земель. Саме в їхнє відання переходить частково або повністю багато питань соціальної політики.

В останні роки Європейська комісія й економічні органи окремих держав були постійно стурбовані чотирма головними проблемами: недостатнім зростанням

виробництва, хронічно високим безробіттям, соціально-економічними аспектами масової міграції трудового населення й боротьбою з «делокалізацією», тобто з переходом промислових галузей в інші країни й регіони. Багато країн, особливо більші й у минулому з порівняно однорідним населенням – як Франція або Німеччина, виявилися явно не готові до того, що реально відбувається з Європою. Корінь проблем низки країн континентальної Європи багато хто вбачає саме в специфічній моделі державного регулювання, що є більше диригентською, ніж американська (особливо у Франції), і не створює стимулів до економічного зростання й структурної модернізації.

Американські політологи часто осудливо відгукуються про європейську соціально-економічну модель, у якій підвищена увага приділяється забезпеченню високого ступеня соціального захисту (нібито на шкоду здоровому динамізму й усіякому підвищенню продуктивності й ефективності праці й капіталу).

Слід зазначити, що для значної частини пересічних європейців вигоди європейської інтеграції далеко не очевидні. За результатами загальноєвропейського дослідження, проведеного наприкінці 2004 р., лише 53% європейців думали в той момент, що членство в ЄС принесло користь їхній країні, тоді як 34% вважали, що, навпаки, воно завдало шкоди [5, с. 123-134]. Дані опитування жителів країн Євросоюзу, проведеного навесні 2008 р., свідчать, що ці показники залишилися практично без зміни (лише 54% опитаних вважають, що членство в ЄС є корисним їхній країні). У найменшому ступені уявлення про позитивний вплив членства в ЄС на життя країни властиві громадянам основних членів Європейського Співтовариства.

Опитування жителів Великої Британії, Франції, Німеччини, Італії й Іспанії, проведене службою Харріса в 2007 р. у зв'язку зі святкуванням 50-ї річниці підписання Римського договору про створення Європейського економічного співтовариства, виявило, що в середньому тільки 25% з них вважало, що приєднання до ЄС сприяло поліпшенню життя в їхніх країнах, тоді як 44% думало, що членство в ЄС негативно вплинуло на їхнє життя. Як вважає один із провідних британських політологів Марко Леонард, Євросоюз не користується значною довірою громадянам у плані його здатності вирішувати їхні нагальні проблеми. «Справедливо це чи ні, – пише він, – але Євросоюз сприймається як елітарний проект, що реалізується без згоди громадян» [5, с. 123-134].

Не випадково зараз соціальну політику, поряд з екологією, називають пріоритетом ХХІ століття. Це відчули політичні лідери, провідні представники фінансових і промислових кіл, міжнародні організації. Саме вони виступили ініціаторами й реалізаторами Концепції стійкого розвитку й Концепції загального розвитку (КОР), де питання економічного зростання узгоджуються із соціальним розвитком, враховується екологічний фактор і, поряд з вимогою конкурентного порядку, підкреслюється необхідність соціальної відповідальності бізнесу й держави.

На підставі викладеного можна зробити висновок, що еволюція соціальної політики ЄС показує не тільки етапи її розвитку, а й послідовне створення правової бази, здатної забезпечити впровадження цієї політики в життя.

Для реалізації соціальної політики в Європейському Союзі існує складний механізм, що складався поступово й вигострювався протягом півстоліття. За цей час у структурі інститутів ЄС відбувалися різноманітні зміни, але найбільш помітними виявилися трансформації структур, пов'язаних із соціальним виміром. Це цілком зрозуміло, адже відбувалося оформлення соціальної політики в самостійний напрямок, а сфера її компетенцій постійно розширювалася.

Нові завдання, що постали перед соціальною політикою у зв'язку з глобалізацією й розвитком інтеграції в соціальній сфері, викликали необхідність вдосконалення механізму виконавчої влади, збільшення компетенцій і створення нових структур, здатних конструктивно відповісти на виклики часу.

Соціальна політика ЄС реалізується за допомогою розгалуженої системи інститутів. Причому кожен з них діє у межах повноважень, якими наділений відповідно до основних

договорів: Лісабонського договору про внесення змін у Договір про Європейський Союз і Договору про устанovu Європейського Співтовариства.

1. Стрежнева М. Проблемы социальной политики в Европейском Союзе / М. Стрежнева // Мировая экономика и международные отношения. – 2006. – № 8.
2. Сергеев А. Е. Влияние процесса расширения Европейского Союза на формирование единой европейской социальной политики: автореф. дис. канд... ист. наук: спец. 07.00.15 – история международных отношений и внешней политики / А. Е. Сергеев. – Нижний Новгород, 2009.
3. Каргалова М. В. Роль социального измерения в процессе европейской интеграции [Электронный ресурс] / М. В. Каргалова. – Режим доступа: <http://www.edc.spb.ru/activities/conferences/40years/kargalova.html>. – Назва з титул. екрану.
4. Левченко А. П. Социальная политика предприятия в условиях становления социально ориентированной рыночной экономики: автореф. дис. канд. экон. наук: спец. 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (экономика труда) / А. П. Левченко. – Саратов, 2009.
5. Вайнштейн Г.И. Европейская идентичность: желаемое и реальное / Г.И. Вайнштейн // Политические исследования. – 2009. – № 4.