

## Роль та значення наднаціональної соціальної політики для забезпечення повноцінного функціонування Європейського Союзу. Досліджено хронологію формування наднаціональної соціальної політики ЄС та проаналізовано її основні складові. Виявлено основні бар'єри функціонування наднаціональної соціальної політики і розроблено рекомендації щодо їх ліквідації.

*Визначено роль та значення наднаціональної соціальної політики для забезпечення повноцінного функціонування Європейського Союзу. Досліджено хронологію формування наднаціональної соціальної політики ЄС та проаналізовано її основні складові. Виявлено основні бар'єри функціонування наднаціональної соціальної політики і розроблено рекомендації щодо їх ліквідації.*

*This article explores the role and significance of supranational social policy to ensure proper functioning of the European Union. Researched chronology of the formation of supranational EU social policy and analyze its main components. The basic barriers functioning supranational social policy and developed recommendations for their elimination.*

Досягнення повної інтеграції між країнами-членами Європейського Союзу неможливе без створення дієвої наднаціональної соціальної політики, яка дасть змогу співтовариству стати не лише економічним та політичним, а й насамперед соціальним союзом. На даний час Європейський Союз об'єднує доволі різні країни, соціальні проблеми яких від початку, та й певною мірою дотепер є дуже відмінними. Подолання цих проблем великою мірою залежить від економічної політики, яка зосереджена переважно в руках національних урядів. Однак протягом останніх років під впливом інтеграційних процесів країни-члени дедалі активніше делегують важливі економічні й монетарні повноваження Європейському Союзу, що зумовлює зростання його відповідальності за соціальний розвиток своїх членів. Незважаючи на те, що вже досягнуто очевидного прогресу у формуванні наднаціональної соціальної політики, а внутрішні державні нормативно-правові акти країн-членів постійно змінюються під впливом європейських вимог, про формування справжнього соціального союзу ще надто рано говорити, оскільки на сьогоднішній день найважливіші аспекти трудового та соціального законодавства знаходяться в компетенції держав-членів Європейського Союзу.

На жаль, на сьогоднішній день проблеми вироблення єдиної соціальної політики для країн-членів Європейського Союзу не отримали детального висвітлення у вітчизняній науковій літературі. До теперішнього часу соціальній політиці Європейського Союзу в процесі європейської інтеграції надавалось другорядне значення порівняно з дослідженнями її політичних та економічних аспектів. Протягом останніх років з'явилися деякі публікації російських та українських науковців, які присвячені дослідженню соціального аспекту європейської інтеграції. Особливу увагу слід звернути на праці В. В. Антропова, Ф. В. Барановського, М. В. Стрежневої, І. А. Чекан і Л. В. Ярової [1–5], які присвячені проблемам соціальної політики Європейського Союзу.

Метою цієї статті є дослідження особливостей формування та реалізації соціальної політики Європейського Союзу, виявлення основних бар'єрів у її здійсненні та розроблення рекомендацій щодо їх ліквідації.

Вперше питання про необхідність існування соціальної політики, спільної для всіх країн-членів Європейського Союзу, порушувалося в Угоді про створення Європейського Союзу (Маастрихтській угоді), яка була підписана 7 лютого 1992 р. і набула чинності 1 лютого 1993 р. [6, с. 64]. Ця Угода визначає основні завдання європейської соціальної політики, зокрема: сприяння зайнятості населення, поліпшення умов життя та праці, належний соціальний захист, діалог між роботодавцями та робітниками, розвиток людських ресурсів для забезпечення довготривалого рівня зайнятості та боротьби зі звільненнями. Для досягнення цих цілей Європейський Союз підтримує і доповнює дії держав-членів у таких сферах: поліпшення виробничих умов, зокрема для забезпечення безпеки та захисту здоров'я робітників; умов праці; соціального забезпечення та соціального захисту працівників; захисту працівників

при звільненні; їх інформування та консультування; представництва та колективного захисту інтересів працівників і роботодавців, включаючи їхнє право на спільне прийняття рішень; умов працевлаштування громадян третіх країн, які на законній підставі проживають на території Співтовариства; інтеграції осіб, виключених з ринку праці; рівності між чоловіками і жінками стосовно можливостей на ринку праці та поводження на роботі; боротьби з порушеннями соціальних прав; модернізації системи соціального захисту.

В процесі дослідження хронології формування соціальної політики Європейського Союзу слід зауважити, що протягом 1990-х рр. заходи, здійснені в соціальній сфері, базувались на положеннях Угоди з соціальної політики, яка стала додатковим протоколом до Маастрихтської угоди 1992 р., а також на Хартії Європейського Союзу з фундаментальних соціальних прав працівників, прийнятій головами держав та урядів у 1989 р. Фундаментальні права працівників, проголошені урядами країн Європейського Союзу, гарантують безпеку та охорону здоров'я на робочому місці, професійне навчання та однакове ставлення до чоловіків та жінок. Оскільки Хартія не мала статусу закону, Угода з соціальної політики надала Європейському Союзу повноваження втручатися в ті сфери соціальної політики країн, які охоплювались Хартією. Однак Великобританія не підписала ні Хартію, ні Угоду з соціальної політики, тому деякі із законів ЄС діяли в 14 країнах-членах із 15.

Справді європейською соціальною політикою Європейського Союзу зробив Амстердамський договір, який набув чинності 1 травня 1999 р. [6, с. 67]. Він поклав кінець розрізненому розвитку соціальної політики Європейського Союзу. Угода з соціальної політики нині є невід'ємною частиною Амстердамської угоди, а її положення обов'язкові для виконання всіма країнами-членами. Всі громадяни ЄС зараз можуть покладатись на соціальне законодавство, прийняте Європейським Союзом протягом 1990-х рр., у тому числі у Великобританії.

В сучасній науковій літературі з питань європейської соціальної політики домінують мінімалістичні уявлення про участь в ній ЄС. Держави-члени ЄС залишають для європейського рівня лише незначну роль у своїй соціальній політиці. Відповідно до принципу субсидіарності, Європа втручається у справи країн-членів тільки у тих випадках, коли це втручання необхідне. Отже, ЄС встановлює тільки мінімум стандартів та мінімум прав., Тим не менш, країни-члени можуть встановлювати правила та положення, які є кращими за Європейське соціальне забезпечення [7, с. 30]. На перший погляд, європейська держава і справді є національною. Немає жодного європейського соціального закону, який би надавав окремим особам право на отримання будь-якої допомоги від Європейського Союзу; як немає жодних прямих податків або відрахувань, за рахунок яких могли б фінансуватися соціальний бюджет та згадана вище допомога, так і немає спеціального бюрократичного апарату у Європейському Союзі, який би займався питаннями надання такої допомоги.

Однак існує протилежна думка, яку висловлюють англійські вчені Вільям та Гелен Волес, стверджуючи, що процес європейської інтеграції сприяє розмиванню як суверенітету (під яким вони розуміють юридичну владу), так і автономії (під якою вони розуміють де-факто регулятивний потенціал держав-членів у сфері соціальної політики). При цьому національні держави залишаються основними інституціями європейської суспільної політики, однак вони діють у контексті дедалі більш обмеженої багаторівневої системи [8, с. 400]. Ми вважаємо цю думку слушною, оскільки сучасний Європейський Союз є складною системою, яка поєднує в собі і національні, і наднаціональні механізми регулювання соціальної політики, які становлять основу ієрархії регулювання.

Наднаціональна соціальна політика Європейського Союзу – це комплексна багаторівнева система, формування якої відбулося за допомогою таких трьох процесів:

1. Позитивної або активної реформи, яка була результатом соціально-політичних ініціатив, запроваджених у Європейському Союзі Комісією та Радою, а також розширювальним трактуванням Європейським судом того, що згадані ініціативи означають.

2. Негативної реформи, яка реалізувалася шляхом встановлення з допомогою ЄС вимог ринкової сумісності, котрі обмежують і корегують соціальну політику держав-членів.

3. Процес європейської інтеграції створив спектр непрямих впливів, які хоч і не вимагають (у юридичному розумінні), однак заохочують зміни національних держав. Ці впливи спонукають до дій національні держави, однак не пов'язані з розвитком інструментів соціальної політики на європейському рівні (табл. 1).

**Трансформація національних держав під впливом інтеграційних процесів:  
процеси, основні учасники та приклади<sup>1</sup>**

Процеси	Основні учасники	Приклади
Прямі впливи інтеграції – «позитивні» ініціативи, спрямовані на вироблення єдиних соціальних стандартів на рівні ЄС	Комісія, комітети експертів, ЄС та після 1992 р. інституційно уповноважені корпоративні учасники (Європейська конфедерація державних роботодавців – ЄКДР); Європейська конфедерація професійних спілок (ЄКПС); Союз конфедерацій промисловців та роботодавців Європи (СКПРЕ); фонові учасники: ЄП, Екологічний та соціальний комітет (ЕСК) та різноманітні групи лобювання	Гендерна рівність; охорона здоров'я та безпека; Соціальний протокол, починаючи з 1992 р. – «корпоративізм», його узагальнення у 1997 р. з розширенням сфер компетенції та сфер застосування ГKB; Соціальна хартія ЄС 1989 р., інтегрована до АД
Прямі впливи інтеграції – «негативні» реформи політики шляхом запровадження вимог щодо ринкової сумісності	ЄСС, Комісія, Рада (національні уряди), національні юридичні інституції	Мобільність робочої сили; з кінця 1980-х рр. свобода надання послуг у поєднанні із впливом європейського «режиму конкуренції»
Непрямі впливи інтеграції – адаптація національних держав суспільного добробуту	Учасники ринку (роботодавці, профспілки, чутливі сектори: приватне страхування, постачальники соціальних послуг), Рада, уряди окремих країн у сфері реалізації соціальної політики за межами національних кордонів	«Соціальний демпінг», ЕВС, гармонізація податкових систем, єдиний ринок приватного страхування

<sup>1</sup> Примітка. Наведено за [8, с. 402].

Порівняно з будь-якою іншою багаторівневою системою апарат формування соціальної політики на рівні ЄС має надзвичайно розвинений нижній ярус ієрархії. Порівняно слабкий «центр» має обмежені можливості формування дієвої соціальної політики. Як наслідок, розвиток соціальної політики є, імовірно, більше результатом взаємного коригування та поступового пристосування, ніж керівництва з центру. Центр є джерелом різноманітних впливів та обмежень щодо розвитку соціальної політики і значно меншою мірою – чітких вказівок щодо позитивних дій.

Формування багаторівневої системи соціальної політики Європейського Союзу відбувається шляхом делегування компетенцій на наднаціональний рівень європейського Союзу (табл. 2).

Вищий ярус ієрархії багаторівневої системи соціальної політики Європейського Союзу представлений наднаціональною соціальною політикою, або так званою європейською соціальною моделлю, яка базується на високому рівні економічного розвитку, високому рівні соціального захисту і освіти та соціальному діалозі. Дефініція базується на двох основних елементах соціальної моделі країн-членів: соціальному діалозі та високому рівні соціального захисту від життєвих ризиків. Вона також робить наголос на необхідності комбінування соціальної згуртованості з високим рівнем економічного розвитку.

Нижній ярус ієрархії багаторівневої системи соціальної політики Європейського Союзу представлений моделями соціальної політики країн-членів, зокрема шведською, німецькою та англосаксонською.

Шведська модель (Швеція, Норвегія, Фінляндія та інші країни) – найбільш соціалізована модель, тобто економіка найбільшою мірою працює на задоволення потреб членів суспільства. Вона відзначається надзвичайно високою часткою ВВП, яка розподіляється через бюджет (понад 50%), акумулюванням у руках держави значних фінансових ресурсів, домінуванням ідеї рівності та солідарності у здійсненні соціальної політики, активною упереджувальною політикою, профілактичними заходами у сфері зайнятості, жорсткою політикою доходів, високим рівнем соціального захисту

**Делегування компетенцій у сфері соціальної політики  
на наднаціональний рівень ЄС<sup>1</sup>**

Компетенції	ЄЕС (1957)	ЄЕА (1986)	ДЄС (1992)	Соціальний протокол (1992)	КДЄС (1997) <sup>2</sup>
Вільний рух робочої сили	Конс. (статті 48–50)	ГКБ	ГКБ	Не пов'язано	ГКБ (статті 39–40)
Гендерна рівність у питаннях оплати праці <sup>2</sup>	Конс. (стаття 119)	Конс.	Конс.+	ГКБ	ГКБ (стаття 141)
Гендерна рівність у питаннях робочої сили <sup>2</sup>	Не відобр.	Не відобр.	Не відобр.	ГКБ	ГКБ (статті 137 (1), розділ V)
Робоче середовище	Не відобр.	ГКБ (стаття 118а)	ГКБ	ГКБ	ГКБ (статті 137 (1), розділ I)
Умови праці (на які не поширюється дія колишньої статті 118а)	Не відобр.	Не відобр.	Не відобр.	ГКБ	ГКБ (статті 137 (1), розділ II)
Інформація та консультування найманих працівників	Не відобр.	Не відобр.	Не відобр.	ГКБ	ГКБ (статті 137 (1), розділ III)
Інтеграція осіб, витіснених з ринку праці	Не відобр.	Не відобр.	Не відобр.	ГКБ (за винятком фінансування)	ГКБ (статті 137 (2) за винятком фінансування)
Соціальний захист та захист працівників	Не відобр.	Не відобр.	Не відобр.	Конс.	Конс. (стаття 137 (3) розділ I)
Захист працівників у випадку розірвання договору про найм	Не відобр.	Не відобр.	Не відобр.	Конс.	Конс. (стаття 137 (3) розділ II)
Представництво колективних інтересів, співвизначення	Не відобр.	Не відобр.	Не відобр.	Конс.	Конс. (стаття 137 (3) розділ III)
Прийом на роботу «третьох громадян»	Не відобр.	Не відобр.	Не відобр.	Конс.	Конс. (стаття 137 (3) розділ IV)
Фінансування політики заохочення зайнятості	Не відобр.	Не відобр.	Не відобр.	Конс.	Конс. (стаття 137 (3) розділ V)
Координація програм соціального забезпечення	Конс. (стаття 51)	Конс.	Конс.	Не стос.	Конс. (стаття 42)
Оплата праці	Не відобр.	Не відобр.	Викл стаття 100а (2) <sup>3</sup>	Викл.	Викл. стаття 137 (6)
Право на утворення асоціацій	Не відобр.	Не відобр.	Викл стаття 100а (2) <sup>3</sup>	Викл.	Викл. стаття 137 (6)
Право на страйки та масові звільнення	Не відобр.	Не відобр.	Викл стаття 100а (2) <sup>3</sup>	Викл.	Викл. стаття 137 (6)

Примітки: Конс. – вимога про ухвалення рішень на основі консенсусу; ГКБ – ухвалення рішень шляхом голосування за наявності кваліфікованої більшості; Не відобр. – ця компетенція в угоді не відображена; Не стос. – не стосується; Викл. – ця компетенція виключена зі сфери компетенції ЄС.

Слабозатінена область означає менший ступінь впливу ЄС на дану компетенцію. Інтенсивно затінена область означає явну відмову ЄС від спроб втручання у дану компетенцію, яка відображена в угодах, що стосуються даної політичної сфери, підписаних починаючи з 1992 р. Номера статей подані за нумерацією, прийнятою у відповідному договорі. В колонці КДЄС подано зміни й номери статей із зазначенням відповідних розділів КДЄС 1997 р., підписаного в Амстердамі.

<sup>1</sup> Наведено за [8, с. 409–410].

<sup>2</sup> У період з моменту ухвалення оригінального Римського договору і до ухвалення Соціального протоколу 1992 р. ЄС інтерпретував питання гендерної рівності щоразу дедалі раніше.

<sup>3</sup> У статті 100а 92) (ДЄС) положення щодо вільного переміщення осіб, а також прав та інтересів найманих працівників було виключено зі сфери застосування ГКБ, однак той факт, що рішення з цих питань мають ухвалюватися на основі консенсусу, ніде спеціально не відображено. У статті 137 (6) (КДЄС) прямо відзначено відмову ЄС від спроб втручання у цю компетенцію.

населення, що забезпечується переважно за державні кошти. Тут соціальна політика тісно пов'язана з державним регулюванням економіки, яке має чітко виражену соціальну спрямованість, тобто соціальна політика виступає як мета економічної діяльності держави.

Німецька модель (ФРН, Франція, Австрія) характеризується високими обсягами ВВП, що перерозподіляється через державний бюджет (близько 50%), створенням розвиненої системи соціального захисту на основі залучення коштів держави та підприємців.

Англосаксонська модель (Великобританія, Ірландія, Канада) виступає як проміжна між лібералізованою американською і соціально орієнтованою шведською та німецькою моделями. Для неї характерним є активніше, ніж для першої моделі, регулювання соціальних процесів з боку держави, проте нижчий, ніж в останніх двох моделях, рівень оподаткування і перерозподіл ВВП через держбюджет (не більше 40%). Крім цього, має місце приблизно рівний розподіл витрат на соціальне забезпечення між державою та приватним сектором, пасивна державна політика на ринку праці [9].

Основною складовою соціальної політики Європейського Союзу є політика у сфері зайнятості, яка спрямована не просто на створення більшої кількості робочих місць, а на надання кращих можливостей працевлаштування для осіб, які не працюють протягом тривалого часу, молоді, осіб середнього віку, осіб з фізичними вадами, жінок та національних меншин.

Правовою основою здійснення політики Європейського Союзу в сфері зайнятості є Європейська трудова стратегія, яка є складовою частиною Амстердамського договору. Специфіка цієї стратегії полягає в тому, що замість концентрації на наданні суто грошової допомоги безробітним, діяльність спрямована на створення можливостей для їх працевлаштування, розвитку підприємницької діяльності, адаптації підприємців та робітників до економічних та технологічних змін та створенні рівних можливостей для чоловіків та жінок, а також для людей з фізичними вадами.

Європейська трудова стратегія реалізується в чотирьох напрямках: створення можливостей для працевлаштування; покращенні умов існування бізнесу; забезпечення здатності бізнесу до адаптації до нових умов; забезпечення рівних кар'єрних можливостей [10].

Основу інституційного забезпечення наднаціональної соціальної політики європейського Союзу складає Європейський соціальний фонд (ЄСФ), який виступає основним фінансовим інструментом Європейського Союзу, що використовується для здійснення інвестицій в людський капітал.

Європейський соціальний фонд спрямовує гроші Європейського Союзу на допомогу державам-членам для досягнення спільної мети, а саме для створення більшої кількості кращих робочих місць. Місією Європейського Соціального Фонду є запобігання та боротьба з безробіттям заради підготовки європейської робочої сили та компаній до потреб нового часу та запобігання втрати людьми зв'язку з ринком праці.

Європейський соціальний фонд виконує такі функції: допомагає людям розвивати професійні навички, особливо тим, хто має проблеми з отриманням роботи, кому загрожує звільнення, хто повертається на своє робоче місце після тривалої перерви; підтримує держави ЄС у їх намаганнях впроваджувати нову політику або нові системи подолання причин безробіття та покращення кваліфікації працівників; пристосовує свою підтримку до специфічних проблем регіонів, які потребують допомоги.

Фонд може надавати підтримку для досягнення широкого кола політичних завдань, покликаних допомогти країнам-членам розвивати власні ринки праці й підвищувати професійну кваліфікацію людей, які працюють або шукають роботу. Держави-члени та регіони Європейського Союзу мають різні підходи та структури. Вони вирішують, яким аспектам політики слід приділяти особливу увагу і як ефективніше використовувати гроші Європейського соціального фонду, хоча від них вимагається приділяти особливу увагу розвитку професійних навичок та створенню рівних можливостей, а також забезпеченню внесення відповідних пунктів у місцеві плани розвитку.

Особливим викликом для соціальної політики Європейського Союзу є приєднання до нього нових членів, яке викликає певні труднощі не тільки у сфері економіки, а й у соціальній сфері з точки зору стандартів життя, які в більшості країн-кандидатів є нижчими за середньоевропейські. Це спричиняє занепокоєння громадян, особливо в тих країнах ЄС, які мають спільні кордони з країнами-кандидатами. Громадяни побоюються впливу робітників з нових країн-членів ЄС, що в свою чергу спричинить розлад соціальної системи ЄС. Фактично такі побоювання значно перебільшені, оскільки ЄС вимагає від країн-кандидатів наблизити рівень національних соціальних прав до європейських задовго до набуття країною-кандидатом статусу дійсного члена ЄС.

