

УДК 323:316.3(ЄС)

*К. Ю. Биковець,*

головний державний ревізор –  
інспектор Відділу податкового супроводження підприємств харчової промисловості  
Харківського управління Офісу великих платників податків  
Державної фіскальної служби України,  
м. Харків

## ГЕНЕЗА СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В ПРОЦЕСІ РОЗБУДОВИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

*Досліджено еволюцію соціальної політики Європейського Союзу. Розглянуто основні етапи створення єдиного соціального простору, проаналізовано послідовність розробки правової бази, яка забезпечує втілення соціальної політики ЄС.*

**Ключові слова:** Європейський Союз, єдиний соціальний простір, соціальна політика, соціальні права.

**Постановка проблеми.** Європейський цивілізаційний вибір є стратегічним напрямком розвитку України. Зважаючи на це для вітчизняної науки державного управління є доцільним дослідження різних аспектів становлення Європейського Союзу, в тому числі й генезису загальноєвропейської соціальної політики.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням дослідження різних аспектів розвитку соціальної політики ЄС присвячено праці таких вітчизняних науковців, як В. Бульба, Т. Дяченко, В. Єлагін, Н. Ларіна, М. Окладна, В. Стрельцов, М. Стрижнева, І. Яковюк, Л. Ярова та ін. Проте питання пошуку шляхів формування ефективної соціальної політики в потребують додаткової уваги науковців у галузі публічного управління.

**Мета статті** – дослідити основні етапи еволюційного розвитку соціальної політики Європейського Союзу.

**Виклад основного матеріалу.** Вважається, що європейська інтеграція була викликана низкою причин - культурно-історичними, економічними, політичними. У зовсім нових геополітичних умовах, які склалися в Європі після Другої світової війни, роль останніх помітно домінувала. Серед політичних

причин західноєвропейської інтеграції можна було б відзначити об'єднавчий імпульс, що походив від «Плану Маршала», який охопив 16 країн Європи, та бажання держав-переможців не допустити відродження німецької моці.

Хоча соціальні питання на початку будівництва Об'єднаної Європи не були пріоритетними, проте поступово, як у документах, так і в практичній діяльності Співтовариства, «соціальному виміру» стало приділятися усе більша увага. Цю тенденцію добре ілюструє крилата фраза Президента Франції Ф. Міттерана про те, що «Єдина Європа буде соціальною, або її не буде взагалі!» [8].

Уперше соціальна проблематика знайшла місце в тексті «Римського договору» від 1957 р. про створення ЄЕС. У цьому документі соціальний прогрес розглядався як природне продовження прогресу економічного, а вирішення соціальних проблем залишалося, головним чином, у компетенції держав-членів Співтовариства (ст. 117, 123 Договору). Метою соціальної стратегії у самому загальному сенсі проголошувалося поліпшення умов життя, праці та зайнятості працівників [1].

Автори Договору виділяли ті галузі соціальної політики, які повинні були регулюватися на рівні Співтовариства. До них належали питання вільного переміщення робочої сили, соціального страхування мігрантів, рівності в оплаті за однакову працю між чоловіками і жінками. Створення Європейського соціального фонду, яке передбачалося Договором, мало сприяти географічній і професійній мобільності робочої сили, згладжуванню диспропорцій на об'єднаному ринку праці, що формувався. Ці заходи, як неважко зрозуміти, вирівнювали умови конкуренції між країнами Співтовариства.

Загальний підхід авторів «Римського договору» до вирішення соціальних проблем, мабуть, найбільш чітко було сформульовано в 100-й статті документа. У ній йшлося про те, щоб Рада за пропозицією Комісії могла одноголосно приймати директиви, спрямовані на зближення законодавств держав-членів Співтовариства, що мають прямий вплив на становлення і функціонування спільного ринку [1]. Саме ця стаття договору 1957 р. стала відправним

моментом для подальшого формування відповідної законодавчої бази і становлення комунітарної соціальної політики.

Слід відзначити також прийняття у 1961 р. Радою Європи в Туріні «Європейської соціальної хартії». Вона повинна була стати свого роду додатком до прийнятої раніше «Європейської конвенції про права людини». Однак через відсутність яких-небудь механізмів контролю в галузі соціальних прав реалізація цього документа була утруднена.

Як відзначає у своєму дослідженні М. Каргалова, «Хартія не тільки не розширила компетенції Співтовариства в соціальній сфері, але й, якоюсь мірою, створила перешкоди формуванню механізму комунітарної соціальної політики. Про це говорять постійні посилання на верховенство національних компетенцій, відсилання до національних законодавств» [3]. Втім складність політичної боротьби навколо прийняття Хартії, особлива непоступливість Великобританії та Данії зробили неминучим компромісний характер документа, його деяку розмитість і нечіткість.

Видатною подією в історії західноєвропейської інтеграції став Паризький саміт, який відбувся в жовтні 1972 р. Країни-інтегратори поставили перед собою амбітну мету перетворення ЄЕС до кінця десятиліття в Європейський Союз, а соціальна політика, мабуть, вперше, була визнана учасниками Саміту як самостійний напрям в діяльності ЄЕС. Керівники країн «дев'ятки» прийшли до розуміння того, що економічний розвиток має супроводжуватися активними соціальними реформами.

Програма соціальних дій, прийнята в розвиток рішень паризької зустрічі в верхах 21 липня 1974 р. передбачала вирішення трьох головних завдань: досягнення повної зайнятості; поліпшення життя і праці працівників; посилення участі соціальних партнерів, як в управлінні підприємств, так і в прийнятті соціально-економічних рішень на європейському рівні.

Прийняття першої соціальної програми ЄЕС на 1974–1976 рр. фактично співпало з першим «нафтовим шоком», що послужило своєрідним спусковим механізмом для різкого наростання кризових явищ в економіці і соціальній

сфері країн, що об'єдналися. Вплив кризи, труднощі фінансування, деяка амбітність планів, а також відсутність єдності поглядів позбавила змоги ініціаторам програми реалізувати намічені цілі. Через це перша соціальна програма ЄЕС була провалена.

В 70-ті рр. ХХ ст. між соціальними партнерами розпочалися перші контакти на європейському рівні. Постійний комітет з питань зайнятості, створений як консультативний орган Товариства, сприяв розвитку діалогу між соціальними партнерами, Комісією та Радою з даної проблематики.

Напередодні створення спільного ринку багато невирішених соціальних питань викликали занепокоєння, перш за все, у профспілок, які, не без підстави, побоювалися можливості «соціального демпінгу». Відповіддю на ці побоювання став виступ голови Європейської комісії Ж. Делора на стокгольмській конференції європейських профспілок в травні 1988 року, в якому були оголошені ідеї прийняття мінімальних соціальних стандартів, які повинні були лягти в основу розроблявся «Статусу європейської компанії», а також Соціальної хартії [6].

Соціальні питання також зайняли належне їм місце в тексті Маастрихтського договору про створення Європейського Союзу, підписаного в 1992 р. Договір та його тематичні додатки - Протокол про соціальну політику (на базі Угоди між європейськими соціальним партнерами, укладеної в жовтні 1991 р.) і Угоди про соціальну політику (що опиралася на текст Хартії від 1989 р.) не обмежувалися декларацією принципів, а передбачали створення юридичних механізмів для проведення в життя намічуваної соціальної політики [4]. Хоча Великобританія не підписала ані Угоди, ані Протоколу, продовжуючи лінію бойкоту комунітарної соціальної політики, 11 країн, що підписали ці документи, змогли розширити кількість тем, рішення по яких могли ухвалюватися кваліфікованою більшістю.

Соціальний Протокол, прикладений до Договору про створення ЄС, уточнив рамки поширення європейських норм у галузі соціальної політики, а також правила голосування в Європейській Раді.

Відтепер було досить кваліфікованої більшості для прийняття рішень з таких питань, як:

- поліпшення умов праці, охорони здоров'я та безпеки найманих робітників на робочому місці;
- питання реінтеграції людей, виключених з ринку праці;
- рівність чоловіків і жінок на ринку праці і їх зарплати.

Разом з тим з ключових проблем, що зачіпають основи соціального захисту громадян, рішення ухвалюються на принципах одногосності. До них належать:

- соціальне страхування та соціальний захист трудящих;
- захист працівника у випадку розриву трудового контракту;
- питання виробничої демократії та колективного захисту інтересів працівників і роботодавців, включаючи участь працівників в управлінні підприємством;
- умови прийняття на роботу вихідців із третіх країн, що мають дозвіл на проживання в Співтоваристві;
- питання фінансування комунітарної політики зайнятості та створення нових робочих місць (за винятком Європейського соціального фонду).

Як неважко зрозуміти, принципові питання соціальної політики, що стосуються трудового законодавства, соціального страхування та ін. залишилися у винятково національній компетенції держав-членів ЄС, що ясно показує існуючі на сьогоднішній день межі єдиного соціального простору.

На думку, О. Ралко, для досягнення цілей соціальної політики ЄС вирішальну роль грає конвергенція соціальних стандартів [5].

«Для соціального виміру значення Маастрихтського договору полягає в тому, що він визначив юридичну базу соціальної політики Співтовариства, дозволивши на правовій основі продовжити шлях, прокладеною Хартією основних соціальних прав трудящих. Із уведенням у дію договору про ЄС, комунітарна Європа отримала у своє розпорядження всі базові елементи, необхідні для забезпечення європейського соціального законодавства» [5].

Відштовхуючись від цих правових документів, що визначають роль і місце соціальної політики в ЄС, треба було розробити концепцію та механізм її конкретної реалізації. До цього примушувало й далеко не блискуче економічне становище більшості держав-членів на початку 90-х рр. ХХ ст. Відповіддю на цю постановку питання стала публікація трьох програмних робіт – Білої книги «Про ріст, конкурентоспроможність і зайнятість: виклики та шляхи для вступу в ХХІ століття» (1993 р.), Зеленої книги «Європейська соціальна політика: міркування для Союзу» (1993 р.) і Білої книги «Європейська соціальна політика: шлях для Союзу» (1994 р.) Важливо відзначити, що зміст цих книг як би задавав загальні для всіх країн ЄС основні напрямки розвитку соціальної політики. Саме тому навіть па сьогоднішній день ці документи в цілому не втратили своєї новизни і залишаються найвищими теоретичними досягненнями ЄС у соціальній сфері.

Особливо треба відзначити Білу книгу 1994 р., мета якої, за словами авторів, полягала в тому, щоб «викласти підхід Комісії до наступної фази соціальної політики в останні роки ХХ століття (1995–1999 рр.)» [4]. У вступі до Книги говорилося про необхідність урахування зв'язку економічного зростання з соціальними проблемами. Своєрідною відповіддю неолібералам, які ратували за зняття всіх обмежень регулювання ринку праці, стала теза про те, що «введення високих стандартів соціального захисту слід розглядати не просто як додаткові витрати, а як ключовий елемент конкурентоспроможності. Саме тому, – стверджували укладачі книги, – соціальна політика Союзу не може грати другорядну роль в порівнянні з економічним розвитком або функціонуванням внутрішнього ринку» [2]. Мабуть, вперше в програмних документах Товариства давалася характеристика Європейської соціальної моделі.

У Білій книзі зазначалося, що соціальний прогрес може бути досягнутий тільки в результаті партнерського співробітництва між Європейським Союзом, державами-членами, соціальними партнерами та громадянами Європи. Іншими словами – в творчій взаємодії державних структур та громадянського суспільства. Керівним принципом соціальної політики Союзу, ключем до цього

є позитивна, дієва концепція субсидіарності, – особливо підкреслювалося авторами Білої книги [2]. Серед принципів і завдань, що ставилися перед соціальною політикою Союзу в Білій книзі, особливо відзначимо наступні моменти. Збереження різноманіття соціальної практики держав-членів: Союз не ставив собі за мету досягнення повної гармонізації соціальної політики. У той же час заявлялося, що заради збереження згуртованості Союзу необхідні мінімальні стандарти, які не повинні переобтяжувати економічно слабкі держави, але і не повинні перешкоджати більш розвиненим державам-членам в застосуванні більш високих стандартів.

Вищим пріоритетом соціальної політики Співтовариства на останнє п'ятиріччя XX ст. було проголошено вирішення проблем зайнятості.

Безпрецедентна активізація європейської політики зайнятості, що почалася з першої половини 90-х рр., знайшла адекватне відображення в Амстердамському договорі від 2 жовтня 1997 р. – ціла глава Договору була присвячена цим питанням. Договір зокрема закликав держави Союзу поставити питання зайнятості та прав громадян на чільне місце діяльності ЄС [4]. Більш того, перед Співтовариством ставилася мета – домогтися збільшення рівня зайнятості не ослаблюючи конкурентоспроможності підприємств. Передбачалося поліпшити координацію між національними програмами боротьби з безробіттям, створити структури з вироблення спільних рішень і аналізу ситуації.

Питання трудового законодавства, боротьби із соціальним виключенням також були включені в текст Договору. Амстердамський договір включив в текст Угоду про соціальну політику, яка існувала як додаток до Маастрихтського договору. Стаття 136 Договору нагадувала, що соціальна політика відноситься до спільної компетенції Співтовариства і держав-членів. Її мета визначалася Хартією основних соціальних прав трудящих Співтовариства, яка була прийнята в 1989 р. Як головні напрямки були вказано розвиток зайнятості, поліпшення життя і умов праці, відповідна соціальний захист, соціальний діалог, розвиток людського потенціалу, що сприяє високій і стабільній зайнятості та боротьбі з соціальним відторгненням.

Хоча Амстердамський договір розширював можливості прийняття директив у сфері соціальної політики кваліфікованою більшістю, проте, такі питання, як визначення зарплати, права на створення профспілкових організацій, права на страйк і локаути залишалися поза компетенцією Співтовариства.

Договір ставив також завдання досягнення рівності між чоловіками і жінками не тільки в оплаті праці, а й у рівності можливостей.

Новий етап в розбудови соціальної Європи був зроблений на Раді в Лісабоні в березні 2000 р. Він поставив перед Співтовариством нове стратегічне завдання на майбутнє десятиліття - «побудувати економіку, засновану на знаннях, найбільш конкурентоспроможну і динамічну в світі, здатну співчленами стабільне економічне зростання з якісним і кількісним поліпшенням зайнятості і великим соціальним єдністю суспільства» [6].

Майбутнє розширення Союзу та введення єдиної валюти ускладнювали механізми роботи Товариства, вимагали розробки та пошуку нових інституційних форм, нових компромісів. До цього наполегливо спонукав і процес глобалізації, впровадження нових технологій, переосмислення ролі традиційних національних держав, принципу суверенності та ін.

Розвиваючи ідеї Амстердамського договору та вдосконалюючи «люксембурзький процес», Саміт в Німці прийняв так званий «пакет з питань зайнятості», який передбачає зокрема:

- визначення головних напрямків європейської політики в цій галузі на 2001 р.;
- складання щорічного спільного звіту з аналізом результатів виконання національних планів боротьби за зайнятість;
- вироблення рекомендацій щодо політики зайнятості для кожної з держав-членів.

На думку міністра з соціальних справ і солідарності Франції Е. Гігу, країни Співтовариства перейшли, нарешті, від традиції марних умовлянь і декларацій про наміри в області зайнятості до реалізації конкретних програм і точних рекомендацій [9].



Слід зазначити важливість розробки стратегії боротьби з бідністю та соціальним виключенням. Необхідність посилення цього напрямку соціальної політики була продиктована не тільки тривожними даними про бідність в Співтоваристві, а й тим, що в умовах стабільного економічного зростання на межі століть і перспектив досягнення повної зайнятості, країни ЄС вважали своєчасним підкреслити важливість принципу солідарності, що представляє один з ключових елементів Європейської соціальної моделі. В цілому цей напрямок соціальної політики був природним продовженням політики зайнятості. У справі боротьби з соціальним виключенням були намічені чотири цілі: сприяти доступу всіх громадян до зайнятості, а також ресурсів, прав, матеріальних благ і послуг; запобігати ризикам соціального відторгнення; надавати допомогу громадянам, які потребують соціальної підтримки; мобілізувати на боротьбу з соціальним відторгненням всі сили суспільства. Саміт в Ніщі ухвалив, що кожна з країн Співтовариства повинна була представити на загальне обговорення Національний план боротьби з соціальним виключенням, розрахований на два роки.

Особливу роль у формуванні соціальної політики Об'єднаної Європи зіграла Європейська соціальна програма (Ageanda social europeen). Затверджена в Ніщі програма носила новаторський характер. Цей документ фактично був детальну стратегію соціальної політики Співтовариства на середньострокову перспективу – найближчі п'ять років.

За висловом міністра з соціальних справ і солідарності Е. Гігу, програма ставила собі за мету «впровадити соціальне в саме серце Європи», розвинути Європу, ближчу громадянину, більш сприйнятливую до соціального прогресу [9]. Соціальна програма дій повинна була модернізувати і поліпшити Європейську соціальну модель, підготувавши її до нових викликів ХХІ ст. Були намічені шість стратегічних напрямків європейської соціальної політики:

- створення більшої кількості і кращих робочих місць;
- пошук поєднання між гнучкістю і безпекою праці з огляду на зміни в сфері праці;

- боротьба з відторгненням і дискримінацією за соціальну єдність;
- модернізація соціального захисту;
- рівність чоловіків і жінок;
- посилення уваги соціальним аспектам міжнародного співробітництва ЄС напередодні його розширення.

Важливо відзначити, що практично вперше в ЄС з'явилася п'ятирічна соціальна програма з чіткими цілями і механізмом контролю за її виконанням з боку Єврокомісії. Хотілося б підкреслити ще одну важливу деталь. На відміну від раніше прийнятих програм, в її розробці брали участь не тільки чиновники ЄС, але найширші верстви суспільства – соціальні партнери, національні парламенти та неурядові організації.

Наприкінці 90-х рр. ХХ ст. соціальне законодавство Співтовариства налічувало понад 350 юридичних документів, третина з яких мала статус «обов'язкових до виконання».

У зв'язку з цим багатьма політиками і вченими задається закономірне питання: чи можливо говорити про створення єдиного соціального простору ЄС? На нашу думку, на подібне питання неможливо дати однозначну відповідь. Втім, навіть сама постановка цього питання не зовсім коректна, оскільки не обумовлені критерії оцінки розглянутого феномена. Тому замість того щоб з'ясувати, чи створена Соціальна Європа, логічніше розглянути її вже існуючі риси. При цьому зауважимо, що ніхто і не ставив за мету домогтися жорсткої уніфікації соціального законодавства держав-членів, створення якогось єдиного центру управління комунітарною соціальною політикою. Така постановка питання в корені суперечить основному принципу побудови Товариства – принципу субсидіарності та єдності різноманіття.

Вважаємо, що «портрет» єдиного «соціального простору» на початку нинішнього століття можна охарактеризувати наступним чином:

- існування єдиного європейського ринку праці (вільне переміщення робочої сили, координація режимів соціального страхування, взаємне визнання дипломів);

– вироблення в загальних рисах європейського трудового законодавства (безпека – здоров'я найманого працівника на підприємстві, загальні норми найму робочої сили, рівність чоловіків і жінок на виробництві, інститут Європейського виробничої ради та юридичний статус європейської компанії);

– становлення загальноєвропейської договірної політики (між європейськими соціальними партнерами підписані чотири рамкових угоди про відпустки для батьків, про роботу неповний трудовий день, про строкові трудові договори і про тимчасову роботу), в тому числі й на галузевому рівні;

– вироблення загальної політики зайнятості та боротьби з соціальним виключенням і бідністю;

– існування структурних фондів, які допомагають вирішувати регіональні соціальні проблеми.

Якщо згадані вище риси, може бути, і не дозволяють категорично заявляти про існування повноцінного єдиного «соціального простору» ЄС (він, скоріше, функціонує на окремих напрямках), то контури Європейської соціальної моделі реально окреслені (особливо в порівнянні з США або Японією). Незважаючи на очікувану, на перший погляд, несхожість і різноманіття національних соціальних систем, всі вони мають багато загальних рис, а саме:

- повага до прав людини (найманого працівника);
- значне втручання держави в регулювання соціальної сфери;
- розвинені інститути робочого представництва на підприємстві;
- соціальне партнерство і практика колективних договорів;
- розвинена система соціального захисту;
- існування мінімальних соціальних стандартів (систем EURES і TESS тощо).

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** У підсумку треба зазначити, що еволюція соціальної політики ЄС, послідовне збагачення її правової бази стали одним з ключових інструментів інтеграції і сприяли формуванню соціально-політичної цивілізації нового типу, основу якої становлять демократії європейського зразка, соціально орієнтована ринкова економіка, правова і соціальна держава.

**Список використаних джерел:**

1. Договір про заснування Європейської Спільноти від 25.03.1957 р. URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994\\_017](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_017) (дата звернення 17.05.2017).
2. Европейская социальная политика: путь для Союза. *Белая книга. Европейский Союз: прошлое, настоящее, будущее. Социальная политика.* Москва, 1996
3. Каргалова М. В. Роль социального измерения в процессе европейской интеграции. URL: <http://www.edc.spb.ru/activities/conferences/40years/kargalova.html> (дата звернення 17.05.2017).
4. Окладна М. Г., Яковюк І. В. Соціальна політика Європейського Союзу: становлення і розвиток. Харків: ТОВ «Оберіг», 2016. 40 с.
5. Ралко О. С. Особливості реалізації соціальної політики ЄС. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.* 2016. № 21. С. 37–40.
6. Eppink D.-J. *Life of a European Mandarin: Inside the Commission.* Tielt, Belgium: Lannoo, 2007. P. 20–31.
7. *L'Europe sociale / L'Union Européenne, Collection «Les notices».* La Documentation française, 1999, p. 212.
8. Streek W. *From Market to State Building? Reflection on the Political Economy of European Social Policy. Between Fragmentation and integration.* Washington, DC: The Brookings institution, 1995. P. 390.
9. *Un Ministere acteur dans la mondialisation. (Delegation aux affaires europeennes et internationales).* Ministere de l'Emploi et de la Solidarite, 2001. P. 7.

***Bykovets K. Yu. Genesis of social policy in the development of the European Union.***

*The article examines the evolution of the social policy of the European Union. The main stages of the creation of a single social space are considered. The sequence of development of the legal framework, which ensures the implementation of the EU social policy is analyzed.*

**Key words:** European Union, united social space, social policy, social rights.

*Надійшла до редколегії 28.05.2017 р.*