

ДИНАМІКА СТАНОВЛЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС: ОСНОВНІ ЕТАПИ

© Івасечко О., 2014

Розглянуто основні етапи еволюції соціальної політики ЄС та ключові досягнення на цих етапах. З'ясовано трактування соціального виміру в межах інтеграційного об'єднання, що передбачає створення універсальної системи соціального забезпечення, дотримання єдиних соціальних стандартів, фундаментальною основою яких є уніфіковане соціальне законодавство.

Ключові слова: соціальна політика ЄС, соціальний вимір, соціальний простір, принципи соціальної політики.

Olga Ivasechko

THE DYNAMICS OF FORMATION OF THE EU SOCIAL POLICY: THE MAIN STAGES

© Ivasechko Olga, 2014

The work observes the main stages of the evolution of the social policy of European Union and key achievements at these stages. It clarifies the interpretation of the social dimension within the association which envisages the creation of a universal social security system, the compliance of the common social standards with the fundamental basis of a unified social legislation. The author describes transformation of structures associated with the social dimension, analyzes the features of distinguishing the EU social policy in the direction of an independent and permanent expansion of competence in this area. The work highlights the integrated vision of social policy that is consolidated in the official declarations and practices of the states and subjects of international relations directed towards the protection and improving the quality of living standards in the member states of the EU. Also, it determines the interstate aspect of social policy that envisages economic, environmental, educational, and ethical activity of geopolitical subjects that is aimed towards changing of the trends or maintaining the status quo in the social environment in the context of international relations development. The article defines a complex mechanism of the implementation of the social policy of the Community that has been forming during several decades. Special attention is paid to separate components of the social policy of the Association such as the following: ensuring the rights of migrant workers, ensuring healthy and safe working conditions, etc. The social values such as equality and non-discrimination have been actively implemented. The current stage of the EU social policy is associated with the construction of a social Europe which foresees gradual creation of a socially homogeneous space across the EU.

Key words: EU social policy, social dimension, social space, the principles of social policy.

Соціальні суперечності різних соціальних груп, які нерозривно пов'язані з економічними та політичними колізіями, стали передумовою зародження спільної соціальної політики Європейського Союзу. Особливої гостроти соціальні проблеми на європейському континенті

набули у післявоєнні роки, наслідком яких була тогочасна політична ситуація. Йдеться про те, що постала проблема: як водночас можна досягти економічного зростання та згладити назрілі соціальні проблеми, серед яких центральне місце посідала проблема нерівності в доходах і соціальна нерівність. Тому одним із варіантів вирішення складних питань соціальної сфери стала євроінтеграція.

ЄС в сучасних умовах глобальних інтеграційних процесів є одним із полюсів багатовимірного світу, об'єднуючи широкомасштабний економічний потенціал 28 держав-членів. Очевидним, є й той факт, що ЄС за роки свого існування перетворився на потужне наднаціональне об'єднання, новий тип економічно та політично регульованої структури, до компетенції якої входить розвинена ідеологія «європеїзму», що передбачає уникнення великомасштабних соціальних криз. Йдеться про вирішення проблеми бідності, регуляцію ринку праці, соціальний захист знедолених, освіту, культуру, захист навколишнього середовища, етнопонаціональні та культурні проблеми.

Однак ситуацію в соціальній сфері, яка склалась на сьогодні, і насамперед її стан у державах-членах ЄС не варто зводити до єдиного знаменника чи повністю розділяти. З одного боку, це пояснюється тим, що соціальні проблеми є транскордонними, а тому відіграють важливу роль у сучасних міжнародних відносинах. З іншого боку, держави опинилися в соціально-економічній залежності одна від одної, оскільки соціальні проблеми не обмежуються їх кордонами. Відтак, неможливість вирішення назрілих соціальних глобальних проблем силами лише окремих держав через об'єктивні та суб'єктивні фактори стали причиною формування спільної міждержавної соціальної політики.

Обмеженість природних ресурсів і зростаючі потреби в них є однією з основних передумов виникнення і розвитку міжнародної співпраці в соціальній сфері, потреби в міжнародно-правовому її регулюванні. І приклад соціальної політики ЄС, який за останні десятиліття досяг значних успіхів у регулюванні та координації соціальних стандартів держав-членів, розвитку нормативно-правової бази соціальної політики та розробленні нових підходів щодо вирішення соціальних суперечностей є зразком наочності для країн, які досягли у цій сфері значно менших успіхів, зокрема України.

Мета роботи полягає у тому, щоб з'ясувати еволюцію соціальної політики ЄС. **Об'єктом** дослідження є соціальна політика ЄС, **предметом** – передумови та етапи формування соціальної політики ЄС.

Обґрунтовано концепції соціальної політики ЄС у працях таких дослідників: Г. Кун, К. Кремаліс, О. Шульц, Б. Янсен, а також Л. Андонова та Б. Сізеніх, які взявши за основу досвід Польщі та Угорщини, дослідили, які висновки зробили щодо винесення уроків зазначені країни-держави під час адаптації соціальної сфери до соціальних стандартів ЄС. Звертаючись до вітчизняного наукового фонду, констатуємо той факт, що переважно увагу звернено на дослідження порівняльного аналізу соціальних стандартів, що діють в ООН, Міжнародній Організації Праці (МОП), Раді Європи, а саме такі ґрунтовні дослідження здійснили Н. Болотіна, М. Буроменський, В. Денисова. Теоретико-правові аспекти права ЄС з'ясували В. Забігайло, В. Опришко та ін.

Проблему адаптації соціальної сфери України до соціальних стандартів ЄС з акцентом на трудове законодавство України, що є невід'ємною складовою соціальної політики загалом, детально розглянули такі вітчизняні вчені, як Н. Мужикова, В. Пузирний, Л. Семиног. Проте сьогодні особливості формування та сучасний стан соціальної політики ЄС є порівняно мало дослідженими у вітчизняній науковій літературі, а тому потребують уточнення та певної деталізації.

Перш ніж безпосередньо перейти до розгляду, базових етапів становлення соціальної політики ЄС, варто з'ясувати саме трактування терміна «соціальна політика». Вдаючись до сутності цього поняття у науковій літературі, можна знайти неоднозначні його визначення. Наведемо два з них, які, на нашу думку, найбільше відповідають значенню досліджуваного терміна. По-перше, соціальною політикою називають курс дій щодо соціальних явищ з метою керування соціальними взаємовідносинами і розподілом соціальних ресурсів [5, С. 88]. По-друге, соціальна політика – система спеціальних програм або заходів для забезпечення добробуту, підвищення рівня і якості

життя всього населення країни або його окремих груп [5, С. 88]. У контексті предмета нашого дослідження ми більше схилиємося до інтегрованої візії соціальної політики та розумітимемо під нею весь комплекс офіційних декларацій та практичних дій держав та суб'єктів міжнародних відносин, спрямованих на захист та підвищення якості життєвого рівня у державах-членах ЄС. Отже, міждержавний аспект соціальної політики передбачає економічну, екологічну, освітню та етичну діяльність геополітичних суб'єктів, спрямовану на зміни тенденцій чи збереження статусу-кво в соціальному середовищі у контексті розвитку міжнародних відносин. Доволі часто об'єктом уваги політиків виступають саме ті соціальні суперечності, через які виникають конфлікти у міжнародній політиці.

Загалом соціальна політика в масштабах ЄС сьогодні є децентралізованою. Йдеться, насамперед, про те, що соціальна політика є прерогативою національних урядів держав-членів ЄС. У цьому разі ЄС вирішує тільки ті питання держав-членів Об'єднання, де його участь є доречною. В інших випадках національні уряди надають перевагу самостійному вирішенню соціальних проблем, не залучаючи при цьому загальноєвропейські структури.

Проте, позитивним є те, що держави-члени наділені компетенцією розширювати правила і стандарти, що перевищують ті, які зафіксовано на загальноєвропейському рівні. Незаперечною характеристикою соціальної політики ЄС є її різноманітність. Так, наприклад, акцентуючи увагу на ключових принципах і установках соціальної політики ЄС, необхідно зазначити про їх загальний характер. Це пояснюється намаганням ЄС уникнути можливих колізій між державами (скажімо, скандинавськими і південноєвропейськими) з кардинально відмінними режимами регулювання ринків праці або соціального забезпечення. Незважаючи на вищезазначене, ЄС по-своєму трактує «соціальний вимір», а саме через: загальну сільськогосподарську політику (ЗСГП); діяльність структурних фондів; трудове законодавство (гігієна і безпека на робочому місці, рівна оплата за рівну працю, соціальний захист робітників-мігрантів); а також заходи із регулювання безпеки виробленої продукції і захисту здоров'я споживачів. Популярним гаслом соціального виміру Об'єднання є «обернутися обличчям до людини». Вдаючись до трактування поняття соціального виміру, доречно вказати, що він передбачає, по-перше, досягнення балансу між глобальними та інтеграційними процесами з одного боку, по-друге, взаємодію процесів, що йдуть зверху від центру, наслідком яких є труднощі на шляху подальшої еволюції ЄС загалом [6, С. 160-161].

Вагомим поступом у цьому напрямку є й те, як Співтовариство трактує соціальний розвиток. Отож ЄС виходить з того, що такі процеси, як демократія і соціальний розвиток є невіддільними. Тому соціального прогресу можна досягти лише в результаті партнерського співробітництва в межах Спільноти. Йдеться про взаємодію між європейськими інститутами, державами-членами, соціальними партнерами та окремими громадянами.

Незаперечним є той факт, що рушійною силою соціальної політики Співтовариства є принципи соціальної солідарності і згуртування. Ці принципи водночас є і фундаментальною основою політики ЄС щодо створення нових соціальних меж, у яких повинен реалізовуватись розвиток невід'ємних компонент сучасного суспільства у зв'язку з висуненням конкретних соціально-політичних вимог з боку значної частини електорату, громадських організацій та політичних структур різних рівнів тощо. З огляду на вищезазначене, роль ЄС в імплементації соціальної політики зростає, оскільки Співтовариство є і активним координатором, і провідником політики, побудованої на врахуванні інтересів різних соціальних груп.

Вдаючись до аналізу становлення основоположних етапів соціальної політики ЄС, то перш за все необхідно зазначити, що координація соціальної політики ЄС не була домінантною метою Об'єднання разом із економічною інтеграцією. Це пояснюється насамперед, тим, що соціальна політика є доволі чутливою сферою національного суверенітету, а тому держави-члени не вважали за потрібне делегувати частину свого суверенітету на загальноєвропейський рівень. У довгостроковій перспективі економічна інтеграція ЄС мала б забезпечити одночасно і соціальний прогрес у державах-членах Співтовариства.

З метою уникнення негативних наслідків економічної інтеграції в усіх установчих договорах зафіксовано положення про проведення низки соціальних заходів. Однак згодом стало зрозуміло,

що ці положення були швидше декларативними і в практику політичного життя Співтовариства не імплементувались.

Наріжним каменем у реалізації соціальних положень була відмінність позицій держав-членів. Про це, наприклад, яскраво свідчить процес соціальної гармонізації, оскільки саме цей аспект виявився найбільш суперечливим під час вироблення текстів основоположних договорів ЄС. Конкретизувавши втілені заходи в життя в соціальній сфері, треба вказати, що в практику вони імплементувались лише у двох напрямках. По-перше, це – процес запровадження принципу вільного пересування працівників, по-друге, – професійна перекваліфікація працівників вугільної і сталеливарної промисловості. Внаслідок запровадження принципу вільного пересування працівників передбачалося максимально ефективно використовувати власні трудові ресурси на спільному ринку праці. Це, передусім, мало вирішити цю проблему в масштабах європейських співтовариств, значення якої полягала у рівномірному розподілі робочої сили, оскільки, її надлишок спостерігався в Італії, а нестача – в ФРН, Франції [2].

Аналізуючи основні тенденції та особливості формування єдиного ринку праці, необхідно відзначити той факт, що він відбувався у три етапи. Хронологічно межі першого охоплювали період 1962–1968 рр. За цей період вагомим досягненням інтеграційного об'єднання було те, що робітники отримали право в'їзду у будь-яку країну без віз на основі документа, який підтверджує право отримання роботи в одній із держав-членів ЄС. Водночас було також створено спеціальний механізм інформування в масштабах Спільноти.

Негативним моментом у вище окресленому процесі, на думку значної частини політичних експертів у цій галузі, була відсутність рівності між робітниками-мігрантами і національною робочою силою. Підтвердженням цьому був той факт, що кожна держава зберігала за собою право обмеження в'їзду іноземних робітників. Тому помітною була тенденція щодо значного припливу робочої сили з таких держав, як Іспанія, Португалія, Туреччина. Особливістю її було те, що працівники мали більше переваг у стейкхолдерів, бо не користувалися низкою прав, а це, своєю чергою, применшувало вартість робочої сили. У результаті цього уряд Італії прийняв Меморандум, яким вимагалось від ЄС проведення узгодженої політики сфері зайнятості та в сфері регулювання міграції робітників у масштабах Співтовариства, оскільки було зафіксовано тотальні порушення принципу пріоритету робітників з-поміж країн-членів ЄС [2].

Незважаючи на запровадження принципу вільного пересування робітників у масштабах ЄС, позитивних прогнозів європейських аналітиків щодо вирішення поставлених завдань не було досягнуто.

У фокусі нашої уваги перебуватиме другий напрям проведення заходів у соціальній сфері, насамперед, перепідготовки, переселення і працевлаштування. Цей напрям соціальної політики був значно продуктивнішим і масштабнішим. Доречно вказати, що приєднання до ЄС нових членів, таких як Греція, Іспанія і Португалія, викликало різке зростання кількості безробітних. Наприклад, з 1974 р. по 1984 р. кількість безробітних зросла з 4 млн ос. до 12 млн ос. [13]

Враховуючи «порівняно» ефективніші заходи, які проводило керівництво ЄС щодо другого напрямку, тобто перепідготовка і працевлаштування, то необхідно констатувати той факт, що діяльність не була продуктивною. Йдеться про те, що перепідготовку пройшли лише 10 % безробітних, що становить 500 тис робітників. У тогочасному періоді ключову роль у нелегкому процесі відіграв Фонд реадптації Співтовариства [2].

Отож, можемо висновувати, що перший етап формування соціальної політики ЄС, хронологічні межі якого охоплюють період 1962–1968 рр., характеризувався процесом мінімізації негативних соціальних наслідків, що виникли внаслідок економічної інтеграції.

Увагу необхідно зосередити і на другому етапі розвитку соціальної політики європейських співтовариств, який розпочався на початку 70-х років ХХ ст. Найсуттєвішою інновацією другого етапу формування соціальної політики в масштабах ЄС стала зміна підходу до розуміння соціальної політики, її функцій, інструментів реалізації та запровадження процесу реформування.

Отже, другий етап становлення соціальної політики ЄС характеризувався виокремленням соціальної політики в самостійну галузь, розширенням її конкретних завдань, масштабів і параметрів, а також визначенням умов і методів її реалізації.

Фокусом уваги також є і третій етап становлення соціальної політики ЄС, що охоплює період, визначеного часовими межами з 1970-х по 1990-ті роки, тобто до підписання Маастрихтського договору. Його особливістю було те, що він характеризувався переважно протистоянням або ж негативною позицією Великої Британії щодо здійснення заходів у сфері соціальної політики Співтовариства. Водночас необхідно відзначити роль і місце голови Комісії ЄС Ж. Делора, з ім'ям якого пов'язана певна активізація роботи в соціальній політиці з середини 1980-х р. до підписання Маастрихтського договору. Він розглядав ухвалення корпоративістської моделі соціальної політики як найважливіший крок у розвитку європейської інтеграції. Водночас вчений окреслив три основні принципи, на основі яких базується діяльність Співтовариства в соціальній сфері. По-перше, це принцип субсидіарності, згідно з яким кожній сфері діяльності повинна відповідати найадекватніша відповідь (через гармонізацію, координацію, конверсію, кооперацію). По-друге, передбачалось запровадження принципу поваги до відмінностей національних систем, культур і практик. І третім принципом є збереження конкурентоспроможності підприємств, враховуючи необхідність узгодження економічних і соціальних мотивів [2].

Новим етапом розвитку соціальної політики ЄС можемо вважати 1990-ті роки. У цей період соціальна політика ЄС перейшла на якісно новий рівень свого розвитку. Прихильники активної європейської соціальної політики вносили пропозиції щодо включення основних положень Європейської соціальної хартії 1989 р. у текст Маастрихтського договору. Однак винятком у цій ситуації, як і завжди, була Велика Британія, котра була проти спільної соціальної політики. У результаті положення про соціальну політику решта держав-членів були вимушені виносити окремим протоколом до Договору, що був обов'язковим тільки для 11 держав-членів [2].

Внаслідок економічної кризи 1990-х р. соціальні проблеми в країнах-членах ЄС набули піка розвитку. За оцінками політичних експертів, це, своєю чергою, спричинило активізацію соціальної політики об'єднання. В пошуках створення єдиного соціального простору й здійснення загальної соціальної політики в масштабах ЄС знаменною подією стало прийняття основоположних документів у сфері соціальної політики. Серед них три важливі документи, які відіграли помітну роль у подальшому оформленні європейської соціальної політики: Біла книга «Про зростання, конкурентоспроможність і зайнятість: виклики і шляхи вступу у XXI ст.» (1993 р.), Зелена книга «Європейська соціальна політика, роздуми для Союзу» (1993 р.), Біла книга «Європейська соціальна політика: шлях для Союзу» (1994 р.). У цих документах акцентовано увагу на центральній проблемі, з якою стикнулася Європа в кінці XX ст. – це стан безробіття, його наслідки для системи соціального захисту, рівня життя, економічного розвитку тощо [13].

Отже, висновуючи вищезазначене, окреслимо основні проблеми формування і тенденції розвитку соціальної політики ЄС. По-перше, соціальна політика у традиційному розумінні – це політика держави, спрямована на підтримання гідного рівня життя і розвиток потенціалу громадян. Вона передбачає сукупність дій, що їх вживає держава для компенсації витрат ринкової свободи через розподіл ресурсів і виплат малозабезпеченим і відстоювання прав соціального громадянства, тобто міцного прилучення громадян до демократичного державі, що проводить справедливу соціальну політику. Такої централізованої соціальної політики Європейський союз не має.

По-друге, сьогодні належного рівня розвитку набули окремі складові соціальної політики об'єднання: забезпечення прав робітників-мігрантів, забезпечення здорових і безпечних умов праці, а також введення норм безпеки, продукції, що надходить на ринок. Активно імплементується такі суспільні цінності, як рівність і відмова від дискримінації. Менш «просунутим» виявився ЄС у частині правил, що стосуються умов праці і виробничих відносин. Відповідні стандарти ЄС на належному рівні не розвинені, ніж у найрозвиненіших державах-членах. По-третє, соціальний вимір європейської інтеграції, зважаючи на актуальність і вагомість, «ставити низьку планку»: унеможливити на регіональному ринку суспільні потрясіння. Тому реалізація концепції загальноєвропейської держави добробуту є малоімовірною.

Отже, перспективними є дослідження власної юридичної бази соціальної політики ЄС, спрямованої на позитивне вирішення проблем, що набули соціальних ознак: незбіг інтересів, усунення соціальних суперечностей, згладжування конфліктів, контролювання дій, досягнення компромісів, використовуючи інститути і можливості, що в його розпорядженні. Аналіз сучасних глобалізаційних процесів свідчить про неспроможність окремих держав вирішувати об'єктивно назрілі соціальні проблеми. В цьому контексті дослідження вимагає зростаюча координуюча роль ЄС, оскільки на співтовариство покладаються нові обов'язки і відкриваються нові можливості, орієнтовані на майбутнє.

1. Гайдуцький П. Україна – ЄС: проблема інтеграції / Павло Гайдуцький [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gazeta.dt.ua/international/ukrayina-yes-problemi-integraciyi-_.html;
2. Гурина М. В. Етапы формирования социальной политики Европейского Союза. / М. В. Гурина [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://elib.bsui.by/bitstream/123456789/2407/4/09%20ГУРИНА.pdf>;
3. Дарморіс О. М. Становлення і розвиток трудового права ЄС. / О. М. Дарморіс [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mydisser.com/en/catalog/view/6/346/7014.htm>;
4. Денисов В. Н. Основні правила конкуренції Європейського Союзу / В. Н. Денисов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://do.gendocs.ru/docs/index-24789.html?page=19>;
5. Донець А. Соціальна політика ЄС: перспективи та шляхи запровадження в Україні / А. Донець [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.twirpx.com/file/805689/>;
6. Журкин В.В. Актуальные проблемы европейской интеграции // В. В. Журкин, О. В. Буторина, М. В. Стрежнева и др. – М, 2008. – 220 с.;
7. Климова Г. С. К понятию концептуальной основы социального измерения европейской интеграции / Г. С. Климова // Известия РГПУ им. А. И. Герцена. – 2009. – № 97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cyberleninka.ru/article/n/k-ponyatiyu-kontseptualnoy-osnovy-sotsialnogo-izmereniya-evropeyskoy-integratsii>;
8. Мужикова Н. М. Адаптація соціальної політики та трудового законодавства України до стандартів ЄС: навч. посіб. / Сіверський інститут регіональних досліджень / Н. М. Мужикова, В. Ф. Пузирний, Л. А. Семиног [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.siver.uct.ua/biblioteka/ES.pdf>;
9. Муравйов В.І. Право Європейського Союзу. Трудове і соціальне право Європейського Союзу: Основні етапи розвитку трудового та соціального права Євросоюзу / В.І. Муравйов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pidruchniki.ws/1120061148565/pravo/trudove_sotsialne_pravo_yevropeyskogo_soyuzu;
10. Полтавець В. Соціальна робота в Україні: перші кроки / [під ред. В. Полтавця]. – К.: Видавничий дім «КМ Академія», 2000. – 236 с.;
11. Сергеев А. Е. Социальная политика Европейского союза на современном этапе: становление и развитие. / А. Е. Сергеев // Известия РГПУ им. А. И. Герцена. – 2009. – № 93 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cyberleninka.ru/article/n/sotsialnaya-politika-evropeyskogo-soyuza-na-sovremennot-etape-stanovlenie-i-razvitiie>.
12. Сімкіна О. В. Основні засади та історичні етапи становлення й розвитку соціального забезпечення (на прикладах країн Європи та України). / О. В. Сімкіна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/trdu/2010-4/doc/3/22.pdf>.
13. Ярова Л. Соціальна політика ЄС: етапи розвитку і правова база. / Л. Ярова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Sup/2010_21/Rozdil_3/05_Yarova.pdf;
14. Яцишина І. В. Соціальна складова інноваційної політики ЄС / І. В. Яцишина [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Emb/2012_1/yashishe.pdf