

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 340:341

### ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЦІАЛЬНИЙ ПРОСТІР: ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ

Головащенко О.С.,  
к.ю.н., доцент

*Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування  
Національної академії правових наук України*

Окладна М.Г.,  
к.і.н., доцент

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

Стаття присвячена дослідженню актуальної як для теорії держави і права, так і науки міжнародного права проблему становлення в рамках ЄС європейської соціальної моделі. Автор простежує зв'язок між розбудовою соціальної держави в країнах Європи і становленням європейської соціальної моделі. Зроблено висновок про закономірність перенесення інтеграційних ініціатив з економічної сфери на соціальну в процесі поглиблення об'єднаних процесу. У підсумку авторами формулюється висновок про неготовність національних урядів держав-членів ЄС вдатися до гармонізації соціального і трудового законодавства, без чого остаточне оформлення європейської соціальної моделі виглядає проблематичним.

**Ключові слова:** європейська соціальна модель, соціальна держава, Європейський Союз, інтеграція.

Головащенко О.С., Окладная М.Г. / ЕВРОПЕЙСКОЕ СОЦИАЛЬНОЕ ПРОСТРАНСТВО: ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ / НИИ государственного строительства и местного самоуправления НАПРН Украины, Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Украина

Статья посвящена исследованию актуальной как для теории государства и права, так и науки международного права проблемы становления в рамках ЕС европейской социальной модели. Автор прослеживает связь между становлением социального государства в странах Европы и становлением европейской социальной модели. Делается вывод о закономерности переноса интеграционных инициатив из экономической сферы в социальную по мере углубления объединительного процесса. В итоге авторами формулируется вывод о неготовности национальных правительств государств-членов ЕС осуществить гармонизацию социального и трудового законодательства, без чего окончательное оформление европейской социальной модели является проблематичным.

**Ключевые слова:** европейская социальная модель, социальное государство, Европейский Союз, интеграция.

Golovashchenko O.S., Okladnaya M.G. / EUROPEAN SOCIAL SPACE: PROBLEMS OF FORMATION / Academy of Law Sciences of Ukraine Scientific and Research Institute of State-Building; Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine

The article investigates relevant for the theory of law and science of becoming international law in the EU European social model. The author traces the relationship between the building of the welfare state in Europe and the emergence of the European social model. The conclusion of the transfer pattern of economic integration initiatives in the social sphere in the process of deepening the unification process. In the article the problem (the need to expand the competence of the EU institutions and the implementation of convergence of national social systems, the formation of the European social model) that hinder the process of reforming the social sphere of the European Union today. Analyzed changes in the social policy of the European Union, the Lisbon treaty. Additional difficulties with the process of building a social Europe associated with the entry into the Union post-socialist countries of Central and Eastern Europe, social and economic systems which did not meet EU standards. As a result, the authors formulated a conclusion about the unwillingness of national governments of EU member states to resort to the harmonization of social and labor law, without which the final design of the European social model seems problematic.

**Key words:** European social model, social state, European Union, integration.

Зародження і розбудова соціальної державності в Європі є результатом тривалого історичного процесу [14]. Найбільш важливими закономірностями цього розвитку стало доповнення традиційного переліку прав соціально-економічними й культурними правами [16], розширення кола і змісту функцій держави за рахунок доповнення їх традиційного переліку соціальними функціями, а також поступове формування соціального законодавства [14].

Не обійшов цей процес і Україну – суттєвий внесок у розробку теорії соціальної держави у дореволюційний період зробили такі видатні українські та російські мислителі, як Б. О. Кістяківський, П. І. Новгородцев, Г. Ф. Шершеневич, П. Б. Струве, О. С. Ізговєв та інші. З часів проголошення Декларації про державний суверенітет концепція соціальної держави стала складовою частиною української державницької ідеології, а проголошення в Конституції України соціальною правовою державою зумовило необхідність розвитку її конституційної моделі, до розробки якої долучилися В. Д. Бабкін [1], П. М. Рабинович

[10], О. В. Скрипнюк [11], І. В. Яковюк [17; 18; 19] та інші вітчизняні правознавці, які надали концептуально-уточнення положенням теорії стосовно умов і потреб її реалізації в Україні. Разом з тим слід визнати, що хоча проблематика соціальної держави у цілому достатньо широко висвітлена в сучасній науковій літературі, однак запровадження соціального виміру європейської інтеграції обумовлює необхідність і актуальність подальших досліджень, початок яким в Україні дали праці І. В. Яковюка [15], В. І. Сало (В. І. Гуцель) [4], О. С. Головащенко [3].

**Метою статті** є проведення аналізу особливостей розвитку соціальної державності в межах Європейського Союзу (далі – ЄС) для виявлення можливостей формування європейської соціальної моделі на сучасному етапі.

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 від-

носин), трансформацією соціальної політики, формуванням інформаційного та інноваційного простору тощо) [12, с. 7-103].

Не менш важливого значення для оновлення теорії соціальної держави набув успішний розвиток інтеграційного процесу в Європі, який вплинув на державно-правовий розвиток не лише держав-членів ЄС та країн-кандидатів, але й перетворився на фактор впливу на соціально-економічний розвиток країн в усьому світі [12, с. 103-502]. 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'єднаного 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 [8, с. 40].

Сучасний етап розвитку соціальної державності відбувається під значним впливом вимог глобалізації і регіональної інтеграції. Внаслідок їх розвитку здатність національних держав самостійно формувати і реалізовувати власну соціальну політику зменшується. Крім того, пріоритетним напрямом внутрішньої та загальноєвропейської політики стає підвищення конкурентоспроможності національних економік, що закономірно потребує скорочення соціальних витрат, певного обмеження соціально-економічних прав людини [9, с. 60]. Крім того, оскільки національна держава прагне зберегти власну легітимність і функціональність, їй доводиться пристосувати свою національну стратегію соціально-економічного розвитку до глобальних вимірів і стати економічним, політичним та військовим переможцем глобалізації [6, с. 392].

Попри вказані фактори, що перешкоджають розширенню соціальних програм держави останнім часом спостерігається усвідомлення необхідності не згорання, а удосконалення та розвитку існуючих моделей соціальної держави саме на національному рівні. Західні науковці зазначають, що «розумна» держава загального добробуту має займатися не лише наданням пільг, але й інвестиціями у людський та соціальний капітал [6, 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 якукладена 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 [2, с. 35].

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 непрямого процесу ерозії соціальної політики» [20, 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 відповідати 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;

– 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» [13];

– 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 ЕСМ, 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 бімаркською моделлю соціальної держави, що містить елементи ринкової економіки [7].

Враховуючи ці та ряд інших обставин окремими дослідниками взагалі ставиться під сумнів можливість створення європейської соціальної моделі [21]. 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 зайня-

тість 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 покладався на Лісабонський договір. Однак аналіз його положень свідчить, що очікувані сподівання не виправдалися. Лісабонський договір деталізує цілі соціальної політики Союзу; надає обов'язкові 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. Бабкін В. Д. Від правової до соціально-правової держави / В. Д. Бабкін // *Правова держава*. – 2001. – Вип. 12. – С. 270–281.
2. Бульбенюк С. Десятиріччя здійснення системної модернізації в Україні та Росії : досягнення та втрати / С. Бульбенюк // *Людина і політика*. – 2002. – № 1. – С. 33–40.
3. 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.
4. 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.
5. 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](http://economicarggu.ru/2009_2/goncharova.pdf)
6. *Європейська соціал-демократія : Трансформація у прогресі* : пер. з англ. / за ред. Р. Куперуса, Й. Кендела. – К. : Основ. цінності, 2001. – 508 с.
7. Кук Л. Государство в социальной сфере : уходит или остается? / Л. Кук // *Вопросы государственного и муниципального управления*. – 2014. – № 2. – С. 120–144.
8. 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.
9. Масленников А. А. Социальные аспекты глобализации и вызовы завтрашнего дня / А. А. Масленников // *Социальное государство : концепция и сущность* : докл. Ин-та Европы. – М. : Огни, 2004. – № 138.
10. Рабінович П. М. Соціальна сутність держави : теоретико-методологічні засади дослідження / П. М. Рабінович, Ю. Лобода // *Право України*. – 2001. – № 8. – С. 41–44.
11. Скрипнюк О. В. Соціальна, правова держава в Україні : проблеми теорії і практики. До 10-річчя незалежності України / О. В. Скрипнюк. – К., 2000.
12. *Социальная Европа в XXI веке* / под ред. М. В. Каргаловой. – М. : Весь мир, 2011. – 528 с.
13. Швейцер В. Я. Контуры социальной Европы / В. Я. Швейцер // *Современная Европа*. – 2000. – № 2. – С. 125–127.
14. Яковюк І. Виникнення та розвиток концепції соціальної держави / І. Яковюк // *Вісник Академії правових наук України*. – 2001. – № 2(25). – С. 25–43.
15. 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.
16. Яковюк І. В. Розвиток концепцій соціально-економічних прав як передумова формування соціальної держави / І. В. Яковюк // *Проблеми законності*. Вип. 35. – Х., 1998. – С. 22–27.
17. 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.
18. Яковюк І. В. Соціальна і правова держава : співвідношення понять / І. В. Яковюк // *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. – Вип. 1. – Х., 2001. – С. 99–105.
19. Яковюк І. В. Співвідношення принципів соціальної держави і федералізму / І. В. Яковюк // *Проблеми законності*. – Вип. 39. – Х., 1999. – С. 3–8.
20. Hantrais L. *Social Policy in the European Union* / L. Hantrais. – Macmillan Press : London, 1995. – 24 p.
21. 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>