

Ярова Л. В. – доктор політичних наук, доцент кафедри адміністративного і кримінального права Одеської національної морської академії.

УДК: 316.4.063.4

СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА ЯК САМОСТІЙНИЙ НАПРЯМ ДІЯЛЬНОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У статті аналізується соціальна політика країн Європейського Союзу, її основні етапи та прояви.

Ключові слова: соціальна політика, Європейський Союз, соціальна нерівність, соціальні витрати, економічна інтеграція.

В статтє анализируется социальная политика стран Европейского Союза, ее основные этапы и проявления.

Ключевые слова: социальная политика, Европейский Союз, социальное неравенство, социальные расходы, экономическая интеграция.

In the article the social policy of the European Union countries is analysed as well as its basic stages and actions.

Keywords: social policy, the European Union, social inequality, social charges, economic integration.

Змагання подолати соціальну нерівність та бідність почалися в Європі ще в ХІХ ст., коли провідні країни, які сьогодні складають ядро Європейського Союзу, запровадили обов'язкове страхування від нещасних випадків на виробництві у 1871-1903 рр., в 1883-1911 рр. – обов'язкове медичне страхування працівників, у 1889-1913 рр. – пенсії за віком, а в 1905-1919 рр. – допомогу по безробіттю.

Так, у Паризькому договорі 1951 р., яким засновано Європейське об'єднання вугілля і сталі (ЄОВС), для працівників відповідних галузей вже передбачалися певні соціальні права. ЄОВС узяло на себе часткове фінансування допомоги шахтарям і металургам в разі звільнення, їх професійної перепідготовки, працевлаштування, створення альтернативних робочих місць в районах згортання сталеливарних підприємств і вуглевидобутку. Крім того, обумовлювалися права професійних асоціацій, гарантії проти необґрунтованого зниження заробітної плати і соціальних виплат, а також права мігрантів (вугільників і сталеварів) з країн-учасниць ЄОВС [1, с. 22].

Протягом усього ХХ століття європейські держави збільшували долю соціальних витрат у ВВП. США, які в середині 1950-х років були лідерами по долі державного споживання у ВВП (16,84 % проти 16,08 % в Швеції, 14,22 % у Франції і 11-13 % в більшості інших країн – нинішніх членів ЄС), втратили свої позиції, як тільки в Європі був завершений процес післявоєнного відновлення економіки. До 1980 р. доля соціальних витрат у ВВП досягла 32,7 % у Великобританії, 34,1 % – у Німеччині, 34,3 % – у Франції, 40,7 % – в Данії і 43,7 % – у Швеції [2, с. 6-7].

Як відзначає В. Іноземцев, не дивлячись на наполегливу критику активної соціальної політики європейських урядів з боку ультраліберальних економістів, вона залишається найважливішим інструментом збереження соціальної стабільності, а відтак лідерство ЄС в цьому відношенні не піддається сумніву [3, с. 7].

Самостійним напрямом діяльності Європейського Союзу соціальна політика стала не відразу. Так, у 1950-х роках інтеграційний порядок денний формувався переважно в термінах ринкової інтеграції та лібералізації, а кроки у напрямі розвитку соціального виміру залишалися непомітними. На національному рівні в економічній і соціальній політиці був один і той же статус – тобто протиріччя, що виникали між ними, доводилося вирішувати голосуванням або шляхом компромісів. Але на європейському рівні після встановлення прямої дії європейських рішень і примату європейського права, національна політика зайнятості і системи соціального захисту виявилися в тіні європейського ринкового регулювання, а отже, були змушеними під нього підлаштовуватися [4, с. 24].

Згадки про необхідність соціальної політики з'явилися в Римських договорах. Римський договір 1957 р. про Євратом відмінив обмеження за ознакою національного громадянства на доступ до кваліфікованої праці в галузі розвитку ядерної енергетики та включив положення про захист

працівників і населення в цілому від загрози радіації. Римський договір 1957 р. про Єдине Економічне співтовариство (ЄЕС) також включає заходи соціальної політики, але вже стосовно ширшої сфери. У текст цього документа увійшли посилання на права всіх робітників-мігрантів (з країн Співтовариства), на необхідність забезпечити рівну оплату за рівну працю для чоловіків і жінок, на бажання гармонізувати національні системи соціального страхування і на важливість зміцнення діалогу між працею і капіталом.

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

У Римському договорі декларувалася загальна мета просування соціального прогресу і досягнення високого рівня зайнятості, а також містився спеціальний розділ, що передбачав тісну співпрацю (і одностороннє голосування в Раді) з питань, стосовно поліпшення умов життя і праці. Було засновано також Європейський соціальний фонд (ЄСФ, реально створений 1960 р.) – фінансовий інструмент для забезпечення професійної підготовки і в цілому політики ЄС в галузі зайнятості.

Всі ці заходи були відповіддю на проблеми, що виникали в ході економічної інтеграції. Але вони були лише першими кроками у створенні європейського соціального простору і виокремленні соціальної політики в самостійний напрям діяльності.

1971 р. Регламентом 1408 було запроваджено наднаціональний режим, за яким умови соціальних виплат, отримані людиною в рамках однієї національної системи, можуть бути конвертовані і експортовані в межах всієї території Співтовариства. З 1975 по 1980 рр. Рада прийняла десять директив щодо соціальної політики в рамках Програми соціальної дії (ПСД). З них три стосувалися захисту робочих місць (тобто забезпечення мінімальних прав працівників, постраждалих від реструктуризації підприємства), три – рівного ставлення незалежно від статі, ще чотири – щодо забезпечення безпечних і здорових умов праці. Деякі з цих директив призвели до змін в національному законодавстві. Але до середини 1980-х років ПСД виявилася під тиском опозиції з боку консервативного уряду Великобританії та ділових кіл Європи.

1972 року на Паризькому саміті була розроблена перша масштабна Програма соціальних дій на 1972-1974 рр. і поставлено питання про необхідність розробки соціального законодавства. Правда, реалізація Програми значною мірою виявилася підірвана тодішньою економічною кризою.

Насправді європейська соціальна політика почала розвиватися в 1980-х роках. Саме тоді правова база соціальної політики ЄС була розширена завдяки прийняттю 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 до європейського права, то друга, не маючи юридичної сили, позначала головні цілі соціальної політики Європейського Союзу.

З побоювань, що Єдиний внутрішній ринок (ЄВР) принесе вигоду, головним чином, капіталістам, а не трудящим, французькі соціалісти – президент Франції Ф. Міттеран і голова Європейської комісії Ж. Делор – наполягли на підвищенні статусу «соціального виміру». У 1983 р. для просування ідеї створення єдиного європейського ринку було створено Європейський Круглий Стіл Промисловців (ЄКС), в роботі якого взяли участь єврокомісар з питань промисловості Е. Давіньон і єврокомісар з фінансово-економічної політики Ф.-Х. Ортолі. ЄКС, організовуючи кампанії щодо здійснення тиску на національні влади, намагався прискорити процес утворення єдиного ринку і нейтралізувати опір національних урядів. Він став каталізатором створення єдиного ринку, закликаючи національні влади відмовитися від політики протекціонізму, що погіршувало конкурентоспроможність європейської економіки в світі. Результатом цих зусиль став прийнятий державами-членами ЄС 1986 р. Єдиний Європейський Акт, що послужив юридичною підставою для створення спільного ринку. Роль ЄКС полягала не лише в тому, аби переконати уряди в необхідності створення єдиного європейського ринку. Члени ЄКС зажадали від національних урядів схвалення програми єдиного європейського ринку під загрозою відтоку європейських інвестицій.

Єдиний європейський акт 1986 р. (ЄСА) передбачив правила гармонізації стандартів в галузі захисту здоров'я і безпеки на робочому місці з використанням кваліфікованого голосування в Раді. На сесії Ради Європи в Ганновері в 1988 р. була підкреслена важливість соціального виміру для реалізації програми створення ЄВР. Європейська комісія, очолювана Делором, виступила у вересні того ж року з

робочим документом, яким було перераховано вісім можливих заходів в даній галузі, хоча і без вказівки терміну їх виконання. Акцент було зроблено на створенні умов, необхідних для сприяння підвищенню мобільності робочої сили.

У грудні 1989 р. у Страсбурзі на саміті Європейського Союзу 11 держав-членів (за винятком Великобританії, де прем'єр-міністром була консерватор М. Тетчер) підписали запропоновану Комісією Хартію основних соціальних прав трудящих (Соціальну хартію). Вона містила список з 47 акцій з метою затвердження соціального виміру програми реалізації ЄВР. Були зафіксовані такі положення, як 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; рівні права чоловіків і жінок; право на інформування, консультації та участь в управлінні; право на охорону здоров'я і безпеку на робочому місці; захист дітей і підлітків; право людей похилого віку на гідні життєві стандарти; інтеграція інвалідів у суспільство і трудове життя. В цілому, Хартія не розширила компетенції Співтовариства в соціальній сфері. Проте Комісія представила ряд законодавчих пропозицій в рамках програми соціальних дій, яка була опублікована ще до прийняття Хартії. У цій програмі пропонувалися комунітарні дії в соціальній сфері. Комісія керувалася трьома принципами: субсидіарності, різноманітності систем культури і національної практики та сприяння конкурентоспроможності підприємств. Для введення в дію положень Хартії і Програми були необхідні зміни інституційного порядку і розширення законодавчої бази в соціальній сфері. Для цього слід було внести зміни до Римського договору.

Як вважає російський дослідник А. Сергєєв, саме в Хартії відбилася спроба прописати єдину Європейську соціальну модель [5, с. 17].

У лютому 1992 р. в Маастрихті було підписано договір про заснування Європейського Союзу. Цей документ став етапним для соціального виміру. Особливістю Договору було визнання комунітарної соціальної політики. Договір і його застосування – Угода про соціальну політику і Протокол про соціальну політику – передбачали ряд змін інституційного характеру і визначали поле дій Союзу в соціальній сфері. У основному тексті Договору були розділи, що стосувалися безпосередньо соціальної галузі: розділ УШ «Соціальна політика, освіта, професійне навчання і молодь» і розділ XIV «Економічне і соціальне об'єднання». В Договорі особливе місце відводилося соціальному діалогу між підприємцями і трудящими як одному з важливих інструментів соціальної політики. Стаття 7 Договору передбачала складання Комісією щорічної доповіді з соціальних питань і надання звіту до Європейського парламенту, Європейської Ради та Економічного соціального комітету. За Європейським парламентом залишалося право залучати Комісію для складання доповідей з особливих проблем, що стосуються соціального становища трудящих.

Більшість держав-учасників запропонували внести цілі Соціальної хартії до Договору про заснування ЄС і надалі використовувати кваліфіковану більшість в Європейській Раді при вирішенні всіх питань соціальної політики. Проте британський уряд наклав вето на цю пропозицію. У результаті з соціальної політики було укладено окрему угоду між останніми 11 державами-членами, що додатком увійшла до Протоколу по соціальній політиці (Соціальний протокол), підписаного 12 тодішніми державами-членами. Маастрихтський протокол відобразив прагнення 11 держави-членів (всіх, за винятком Великобританії) добитися істотного прогресу даної галузі. Передбачалася кваліфікована більшість (44 з 66 голосів), коли йшлося про захист здоров'я і безпеки трудящих, про рівність між чоловіками і жінками і про інтеграцію осіб, витиснених з ринку праці.

З набуттям чинності Договору про Європейський Союз комунітарна Європа отримала в своє розпорядження всі базові елементи, необхідні для забезпечення європейського соціального законодавства. Воно дозволяло при здійсненні економічних завдань, пов'язаних із створенням єдиного внутрішнього ринку, захищати соціальні права громадян.

Інтеграційний процес в Європі йшов у різних напрямках. На початку 1990-х років розпочалися процедури щодо приєднання до Співтовариства Австрії, Швеції і Фінляндії. Всі країни, що входили до ЄС, зобов'язалися застосовувати комунітарне право на своїх територіях, зокрема, закони щодо вільного пересування осіб і соціальної політики. Застосування законодавства ЄС в соціальній галузі для трьох вищезазначених держав не мало особливих проблем, оскільки це були країни з високим рівнем життя (що перевершував середні показники по ЄС). Вони мали в своєму розпорядженні передові системи соціального захисту. В соціальному плані вони також цілком вписувалися в рамки, визначені документами ЄС.

У Зеленій книзі європейської соціальної політики «Європейська соціальна політика, роздуми для

Союзу» (1993 р.) і двох Білих книгах (Біла книга про зростання, конкурентоспроможність і зайнятість: виклики і шляхи входження в XXI ст. (1993 р.) і Біла книга: Європейська соціальна політика. Перспективи для Союзу (1994 р.) визначені завдання соціальної політики.

«Біла книга про зростання, конкурентоспроможність і зайнятість: виклики і шляхи входження в XXI ст.» присвячена пошуку засобів скорочення негативних явищ, пов'язаних з безробіттям. У Зеленій книзі «Європейська соціальна політика, роздуми для Союзу» було зроблено 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» вперше було проаналізовано сутність поняття «Європейська соціальна модель», в основі якої, як зазначалося, лежать загальні і зрозумілі для всіх громадян ЄС цінності. Серед них: демократія і права особи, вільна ринкова економіка, рівність можливостей для кожного, благополуччя і соціальна захищеність для всіх, об'єднання і солідарність. Як пише А. Сергєєв, «Все це, зокрема, принцип солідарності і соціального об'єднання, що набуває останніми роками особливого значення, визначає сьогоднішній варіант єдиної Європейської соціальної моделі, яку необхідно реалізувати для успішного будівництва» Європи майбутнього». Головним привабливим моментом даної моделі вважається те, що вона покликана забезпечити захист інтересів різноманітних груп і прошарків суспільства, не обмежуючись підтримкою найбільш знедолених [6, с. 18].

Вся подальша діяльність Європейського Союзу в соціальній сфері опиралася на стратегічні положення, викладені у вищезгаданих документах, які дотепер залишаються найбільш змістовними в концептуальному плані документами ЄС з соціальних питань.

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 напрямів діяльності ЄС.

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

Угода і Протокол про соціальну політику стали повноправною частиною основного тексту нового Договору (глава 4), в який також було включено спеціальну главу, присвячену зайнятості як одній з найгостріших соціальних проблем сучасності, що вимагає вжиття негайних заходів на комунітарному рівні.

Саміт підтвердив прихильність основним соціальним правам у тому вигляді, як вони були визначені Європейською соціальною хартією 1961 р. і Хартією основних соціальних прав трудящих 1989 р. Соціальна хартія, яка гарантує головні соціальні права, відобразила прагнення і політичну волю країн-учасниць побудувати в рамках Європейського Союзу соціально орієнтоване суспільство і започаткувала реалізацію нової соціальної стратегії, здійснюваної комунітарними інститутами – Європейським соціальним фондом, шістьма постійними комітетами з конкретних напрямів соціальної політики, тристороннім Комітетом соціального діалогу.

Також у межах Євросоюзу функціонують спеціальні фінансові структури (Європейський фонд регіонального розвитку, Європейський інвестиційний банк, Фонд об'єднання та ін.), що дозволяє поступово скорочувати розриви в рівнях економічного і соціального розвитку між країнами і регіонами, забезпечуючи переваги тим, хто відстає.

Про посилену увагу до проблем соціальної політики з боку ЄС свідчить той факт, що з березня 1997 р. проводяться Форуми з соціальних питань, у яких беруть участь представники всіх соціальних сил Європи.

Таким чином, роль і місце соціальної політики в процесі європейської інтеграції стали предметом гострих наукових дискусій, в результаті яких було зроблено висновок про розгляд соціальної політики як пріоритетного завдання і самостійного напрямку діяльності ЄС.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Стрежнева М. Проблемы социальной политики в Европейском Союзе / М. Стрежнева // Мировая экономика и международные отношения. — 2006. — № 8. — С. 22-31.
2. Иноземцев В. Возвращение Европы. В авангарде прогресса: социальная политика в ЕС / В. Иноземцев // Мировая экономика и международные отношения. — 2002. — № 2. — С. 3-14.
3. Иноземцев В. Вказ. робота.
4. Стрежнева М. Вказ. робота.
5. Сергеев А. Е. Влияние процесса расширения Европейского Союза на формирование единой

© Кавалеров А. А.

европейской социальной политики : автореф. дис. канд. ... ист. наук : спец. 07.00.15 – история международных отношений и внешней политики / А. Е. Сергеев. — Нижний Новгород , 2009. — 26 с.

6. Сергеев А. Е. Вказ. работа.

Кавалеров А. А. – аспірант кафедри політичних наук Державного закладу «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського».

УДК 321.01 : 342.5

ФАКТОРИ ВПЛИВУ НА РОЗВИТОК ПОЛІТИЧНОГО ПРОЦЕСУ

У статті розглядаються фактори впливу на сучасний політичний процес в залежності від домінуючих тенденцій у таких вимірах політичної взаємодії, як вертикальна та горизонтальна організація політичного процесу, раціоналізація та ірраціоналізація політичної взаємодії, вибір форми політичного режиму та маркетизація політики.

Ключові слова: політичний процес, розвиток, політичний розвиток, фактори, фактор впливу.

В статье рассматриваются факторы влияния на современный политический процесс в зависимости от доминирующих тенденций в таких измерениях политического взаимодействия, как вертикальная и горизонтальная организация политического процесса, рационализация и иррационализации политического взаимодействия, выбор формы политического режима и маркетизация политики.

Ключевые слова: политический процесс, развитие, политическое развитие, факторы, факторы влияния.

The article considers the factors of influence on the modern political process, depending on the dominant trends in these dimensions of political interaction, as vertical and horizontal organization of the political process and rationalization of political interaction, the choice of forms of political regime and marketization policies.

Keywords: political process, development, political development, factors, impact factor.

Для аналізу сучасного українського політичного процесу, специфіки його розвитку, особливої актуальності набуває дослідження факторів, які визначають становлення демократичної політичної системи. Дослідники, які вивчають політичні процеси, відзначають важливість внутрішніх та зовнішніх факторів у виборі певної моделі суспільного розвитку, у процесі демократизації пострадянських суспільств.

На думку професора М. Поповича, з відповіді на запитання: „Якою мірою суспільство здатне вибрати собі модель власного розвитку, наскільки міцно ми пов’язані з політичною традицією?” [2, 5], має розпочинатися обговорення питання про конкретні моделі, з якими українське суспільство має справу сьогодні. „На жаль, до сьогодні ми не маємо чіткого уявлення про той європейський стандарт, наближенням чи віддаленням щодо якого є реально чинна сучасна українська модель” – вважає філософ [2, 5].

Саме тому, перед тим як звернутись до визначення факторів впливу на розвиток політичного процесу, необхідно дослідити наявні типології політичного процесу, як динамічного виміру політичної системи та відмінності в їхніх інтерпретаціях.

По-перше, це „західний” та „незахідний” політичний процес (Л. Пай), етатистський і не-етатистський та, відповідно, вертикальний і горизонтальний. Для кожного з представлених типів характерною є власна структура, динаміка, головні дійові особи. Так, для етатистського та вертикально організованого політичного процесу основним фактором розвитку виступає діяльність інститутів державної влади, їх здатність впроваджувати реформи, здійснювати модернізацію та забезпечувати позитивну динаміку політичного процесу. З іншого боку, в умовах не-етатистського політичного процесу, акторами виступають як владні інституції, так і структури громадянського суспільства,