

Фоміна Г. Ю.,
магістр права

ЗАВДАННЯ ТА СИСТЕМА ІНСТИТУТІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РОЗВИТКУ

EUROPEAN UNION INSTITUTIONS IN THE AREA OF SOCIAL POLICY: TASKS AND SYSTEM AT THE PRESENT STAGE OF DEVELOPMENT

У статті проводиться дослідження завдань та система інститутів Європейського Союзу у сфері соціальної політики на сучасному етапі розвитку. Зазначено, що важливість посилення соціальної інтеграції на сучасному етапі розвитку Європейського Союзу неухильно зростає, оскільки необхідне забезпечення високого рівня зайнятості, соціального захисту, гарної освіти та якості здоров'я, подолання бідності й нерівності. Встановлено, що поява нових загроз суспільству, таких як міжнародний тероризм, неконтрольована й нелегальна міграція тощо, мають соціальний характер, що вимагає від Європейського Союзу змін соціальної політики, щоб спільнота не руйнувалася під обсягами прийнятих на себе зобов'язань.

Визначено основні завдання Європейського Союзу та його країн-членів, якими є збереження досягнень минулих років, забезпечення соціальних прав і водночас динамічний економічний розвиток у цей час. Саме ці завдання визначають соціальний порядок денний Європейського Союзу, вирішити їх можна лише за відповідної координації зусиль інститутів Європейського Союзу та країн-членів.

Для реалізації завдань соціальної політики Європейського Союзу створено розгалужену систему інститутів, які поділяються на дві групи – засновані договорами та створені похідним правом. До першої належать Європейська рада, Європейський парламент, Рада Європейського Союзу, Європейська комісія, Суд Європейського Союзу, Економічний і соціальний комітет. Друга група включає в себе допоміжні інститути, оскільки вони були засновані для діяльності щодо конкретних соціальних питань. Це агентства, комітети та фонди, підзвітні Європейській комісії або Раді Європейського Союзу. Розподіл повноважень у соціальній сфері між інститутами Європейського Союзу дає змогу автору зробити висновок про те, що на цей час у Європейському Союзі функціонує розвинена соціальна інфраструктура. Відсутність єдиного органу, який займається соціальними питаннями на загальноєвропейському рівні, зобов'язує всі інститути Європейського Союзу тією чи іншою мірою займатися соціальною проблематикою, а також брати участь у побудові єдиного соціального простору.

Ключові слова: соціальний захист, соціальна політика, Європейський Союз, інституційне забезпечення соціальної політики.

The article investigates the current tasks and system of European Union's institutions in the area of social policy. It is noted that the importance of enhancing social integration at the present stage of European Union development has been steadily increasing, since it is necessary to ensure a high level of employment and social protection, as well as a good education and quality of health, thus overcoming poverty and inequality. It has been established that the emergence of new threats to society, in particular such as international terrorism, uncontrolled and illegal migration, etc. are social in their nature. The aforementioned requires substantial changes in the European Union social policy in order not to collapse under the scope of undertaken obligations.

The author identifies the crucial task of European Union and its Member-States, among which are: preservation of the achievements of past years, ensuring social rights and, at the same time, dynamic economic development in the present. Specifically, these tasks determine the European Union's social agenda, and they can be resolved only with the appropriate coordination of the efforts between European Union institutions and its Member-States.

To implement the tasks of the European Union social policy, an extensive system of institutions has been established. Basically, such institutions are divided into two major groups – those that are based on treaties and those that are established by secondary law. The first includes such institutions as the European Council, the European Parliament, the Council of the European Union, the European Commission, the Court of Justice, the Economic and Social Committee. The second group includes supporting institutions, since they were founded for activities on specific social issues. These are agencies, committees and foundations that are accountable to the European Commission or the Council of the European Union. The distribution of powers in the social sphere between European Union institutions allows the author to conclude that at the present moment Union has sufficiently developed social infrastructure. The absence of a single body concerned with social issues at the pan-European level obliges all European Union institutions to deal with social issues, as well as participate in shaping a unified social space.

Key words: social protection, social policy, European Union, social policy institutional support.

Україна, обравши шлях до Європи, визначила як пріоритети економічний і соціальний розвиток країни. На думку науковців, з метою сприяння поступовому зростанню рівня життя населення одним із пріоритетних напрямів модернізації системи соціального захисту є адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу (далі – ЄС), яка полягає у зближенні національного законодавства із сучасною європейською системою права, що забезпечить розвиток політичної, підприємницької, соціальної, культурної активності громадян Укра-

їни, економічний розвиток держави в межах ЄС [1, с. 104]. Однак якщо процесам адаптації соціального законодавства України до права ЄС у вітчизняній літературі приділено досить уваги [2; 3], то питання формування й реалізації завдань Європейського Союзу в соціальній сфері з метою гармонізації національних соціальних систем, усунення відмінностей у рівні соціального захисту залишаються не досить висвітленими у вітчизняній юридичній науці, що надає актуальності аналізу цієї проблеми. Вивчення окресленої теми є важливим для сучасної

України, оскільки активно відбуваються євроінтеграційні процеси, нині на території ЄС працюють, навчаються та проживають багато українців.

Мета статті – дослідити концепцію та завдання соціальної політики Європейського Союзу, визначити систему інститутів для їх реалізації, а також з'ясувати соціальні проблеми в розвитку ЄС.

Соціальна політика об'єднаної Європи пройшла у своєму розвитку декілька етапів. Удосконалення механізмів її функціонування, розширення компетенції наднаціональних інститутів, створення нових структур, здатних конструктивно співпрацювати з національними урядами в питанні реалізації соціальної функції, завжди були зумовлені потребами економічної (і лише наприкінці ХХ ст. політичної) інтеграції. Більше ніж за півстоліття свого існування ЄС набув значний досвід у галузі соціальної інтеграції. При цьому, незважаючи на те, що економічний напрям інтеграції залишається домінуючим у політиці ЄС, важливість посилення соціальної інтеграції на сучасному етапі розвитку спільноти неухильно зростає. Підтримка конкурентоспроможності європейського ринку, свобода пересування та розвиток спільного ринку, міграційний криза, а також необхідність досягти балансу між економічним розвитком і соціальною справедливістю збільшує роль Європейського Союзу й у соціальній сфері.

Соціальні проблеми, які завжди впливали на всю систему економічних, політичних, правових і моральних відносин у суспільстві, значною мірою зумовлюють характер та темпи розвитку Європейського Союзу. Саме соціальна стабільність, уміло побудоване соціальне партнерство дедалі більше посилює соціальний вимір інтеграції. Варто підкреслити, що сьогодні європейська соціальна модель, як і соціальні системи країн ЄС, потребує змін, щоб спільнота не руйнувалася під обсягами прийнятих на себе зобов'язань. Сьогодні ми можемо спостерігати, як через військові дії в Україні й Сирії та рішення Великобританії вийти з ЄС напрям розвитку Європи і її соціальні стандарти знов набули актуальності. При цьому впродовж останнього десятиліття економічне зростання сповільнилося (хоча варто зауважити, що в 2017 р. ВВП ЄС показав найвищий ріст за останні 10 років – 2,5%) [4], у зв'язку із чим витрати на соціальну політику стали розглядатися швидше як витрати, ніж як фактор економічного зростання та інвестиції в людський капітал. Тому ЄС, як і країни-члени, проводив такі соціальні реформи (особливо в 2007–2009 рр. – час економічної кризи), які стимулювали б пошук роботи, а не існування за рахунок допомоги [5, с. 15].

Іншою проблемою є необхідність знизити соціальні витрати через розподіл їх між державою, бізнес-співтовариством і суспільством. Це завдання є складним, оскільки підприємці не виражають сильного бажання брати на себе частину соціальних витрат, тим більше, що можливості, надані їм глобалізацією, дають змогу здешевити виробництво, не вдаючись до праці найманих працівників із країн Європи. У результаті ЄС намагається дати відпові-

ді на такі складні запитання: які принципи більше потребують захисту – економічні чи соціальні? І чи можливо знайти баланс між ними?

Крім того, з'явилися нові загрози суспільству, такі як міжнародний тероризм, соціальна безпека, неконтрольована й нелегальна міграція, багато з яких мають соціальний характер (зумовлені зростанням різниці в доходах як окремих соціальних груп, так і цілих країн та регіонів, порушенням прав людини). Саме найбільш вразливі групи стають провідниками радикальних ідей і порушниками стабільності [6, с. 24].

І наостанок, найбільш серйозну небезпеку для європейської соціальної моделі представляє проблема старіння населення. Коли соціальні системи тільки створювалися (а в більшості європейських країн це відбувалося після Другої світової війни), лише 30% населення могли користуватися соціальними благами, зокрема виплатами пенсії (інші просто не доживали до віку, після якого можна було отримувати пенсію). При цьому пенсії були розраховані на обмежений термін.

У результаті наукового аналізу нами зроблено висновок, що сьогодні тривалість життя європейців дає змогу отримувати пенсію впродовж 10, 20 та 30 років. Водночас низька народжуваність призвела до того, що кількість працюючих, які, відповідно, фінансують системи соціального захисту, зменшується. Зростання продуктивності праці, масовий приплив іммігрантів та поступове збільшення віку виходу на пенсію не можуть виправити ситуацію. Проблема відтворення населення на цей час є однією з головних причин перебудови соціальних систем західних країн та європейської соціальної моделі загалом.

Як наслідок, основним завданням ЄС і його країн-членів можна назвати збереження досягнень минулих років, забезпечення соціальних прав і водночас динамічний економічний розвиток сьогодні. Саме це завдання визначає соціальний порядок денний ЄС, а вирішити його можна лише за відповідної координації зусиль інститутів ЄС та країн-членів.

Для реалізації завдань соціальної політики ЄС створено розгалужену систему інститутів, які поділяються на дві групи – засновані договорами та створені похідним правом. До *першої групи* належать такі інститути, як Європейська рада, Європейський парламент, Рада ЄС («Рада міністрів»), Європейська комісія, Суд ЄС, Економічний і соціальний комітет. Їх діяльність не обмежена соціальною сферою, а поширюється на всі аспекти життя ЄС.

Зокрема, Європейська рада як центр політичної влади в ЄС займається основними питаннями соціальної політики. Європейська рада надає загальні орієнтири в соціальній політиці, затверджує основні напрями для подальшої роботи в ході зустрічей на рівні глав держав. Європейська рада має право виступати в ролі арбітра в разі виникнення політичних суперечок чи розбіжностей, у тому числі між інститутами ЄС.

Рада ЄС є верхньою законодавчою палатою ЄС та водночас міжурядовим органом. Рада зби-

рається не рідше ніж раз на півроку, у засіданнях беруть участь міністри країн-членів, відповідальні за ту чи іншу сферу діяльності (зовнішню політику, охорону здоров'я, освіту, економіку тощо). Так, на цьому рівні соціальною політикою займаються Рада ЄС із соціальних питань (основний орган), Рада ЄС з охорони здоров'я та Рада ЄС у справах внутрішнього ринку.

Європейський парламент – законодавчий орган ЄС, який обирається загальним прямим голосуванням та приймає законодавчі акти з питань соціальної політики. Для цих цілей у парламенті є комісія із соціальних питань і проблем зайнятості. Ця комісія може працювати також з іншими комісіями, якщо законопроекти, що ними розглядаються, містять у собі соціальну тематику.

Європейська комісія здійснює виконавчу владу, координує дії інших інститутів ЄС і керує здійсненням загальноєвропейських програм. У соціальній сфері Європейська комісія вживає заходи в трьох напрямках: а) реалізація на практиці законів і директив із питань соціальної політики; б) посередництво в процесі соціального діалогу; в) управління структурними фондами ЄС (у порядку першої важливості – Європейським соціальним фондом). Комісія керує роботою 19 генеральних директоратів, три з яких займаються соціальною проблематикою.

Суд ЄС стежить за тим, як держави – члени ЄС втілюють у життя прийняті закони. Цікаво, що, незважаючи на обмежені повноваження ЄС у соціальній сфері, майже чверть справ, розглянутих судом ЄС, стосуються соціальних питань.

Європейський соціально-економічний комітет – це консультативний орган Європейського Союзу, що заснований Римським договором 1957 р. з метою забезпечити діалог між різними групами суспільства та узгодити їх різні інтереси. До комітету входять представники бізнесу, споживачів, підприємств, промислових і сільськогосподарських робітників, науковців, а також екологічних об'єднань. Завдання Європейського соціально-економічного комітету полягає в тому, щоб давати поради Комісії та Раді, які зобов'язані консультиватися з ним щодо соціальних та економічних питань, а також висловлювати свою позицію з власної ініціативи. Консультації із цим комітетом є обов'язковим етапом в ухваленні рішень для будь-яких інститутів ЄС.

Друга група інститутів для реалізації завдань соціальної політики ЄС включає в себе так звані «додаткові», або «допоміжні», інститути, оскільки вони були засновані для діяльності стосовно конкретних соціальних питань. Це агентства, комітети та фонди, підзвітні Європейській комісії або Раді міністрів. Не володіючи законотвірними або виконавчими функціями, вони переважно консультиують «основні» інститути ЄС із того чи іншого соціального питання.

Серед агентств можна виділити Європейський центр із розвитку професійної освіти (European Centre for the Development of Vocational Training – Cedefop), завданням якого є підтримка розвитку й реалізації

європейської політики в галузі професійної освіти [7], та Європейський фонд поліпшення умов життя та праці (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions – Eurofound), створений у 1975 р. як автономний орган, що досліджує зміни в різних сферах діяльності ЄС, які впливають на діяльність працівників у країнах ЄС [8].

Серед комітетів, які беруть участь у розробленні єдиного соціального простору ЄС, варто назвати Комітет із професійної підготовки (заснований 1963 р.), Комітет із соціального забезпечення трудящих-мігрантів (заснований 1971 р.), Комітет із питань безпеки, гігієни та охорони здоров'я трудящих (заснований 1974 р.), Комітет із проблеми рівності прав і можливостей для жінок і чоловіків (заснований 1981 р.), Комітет із соціального захисту (заснований 2001 р.).

Для вирішення поставлених завдань у галузі соціальної політики, а також фінансування соціальних програм Європейський Союз задіює такі інструменти, як структурні фонди та ініціативні програми. Загальне завдання для всіх структурних фондів чітко прописане в Маастрихтському договорі: сприяти гармонійному розвитку ЄС, тісно пов'язуючи економічні й соціальні орієнтири розвитку. У середньому на структурні фонди ЄС витрачає близько 37% бюджетних коштів. Найбільш помітну роль у соціальній політиці відіграють Європейський соціальний фонд (утворений у 1961 р. з метою надання системної допомоги представникам певних професій і галузей, районам, які відчують труднощі в процесі модернізації та європейської інтеграції) і Фонд згуртування (створений у 1993 р. для допомоги державам – членам ЄС у зменшенні економічних і соціальних диспропорцій та стабілізації своєї економіки).

Таким чином, розподіл повноважень у соціальній сфері між інститутами ЄС дає змогу зробити висновок про те, що на цей час у ЄС функціонує розвинена соціальна інфраструктура. Відсутність єдиного органу, що займається соціальними питаннями на загальноєвропейському рівні, зобов'язує всі інститути ЄС тією чи іншою мірою займатися соціальною проблематикою, а також брати участь у побудові єдиного соціального простору, що є одним із найважливіших завдань ЄС у соціальній сфері.

У результаті дослідження думок різних науковців можна зробити висновок, що в ЄС досі не всі країни дотримуються єдиного погляду на соціальну політику, а тому між державами-членами є досить суттєві відмінності за ступенем соціально-економічного розвитку, при цьому кожний етап розширення Європейського Союзу лише підкреслює наявну диференціацію. Аналіз реалізації політики соціального захисту свідчить про те, що в ЄС є суттєві відмінності між державами-членами за рівнем витрат на соціальний захист [9, с. 601–602]. При цьому вони лише частково пов'язані з різницею в рівні добробуту й цін та значно більше відображають наявні відмінності в національних системах соціального захисту, щодо уніфікації яких на рівні ЄС є чітка

заборона, у демографічних тенденціях, рівні безробіття, а також інших соціальних інституційних та економічних факторах.

Водночас у березні 2010 р. Комісія розробила та ухвалила на найближчі 10 років нову стратегію економічного розвитку «Європа 2020: стратегія розумного, усталеного і всеосяжного зростання» [10]. Одним із завдань цієї стратегії є забезпечення всеосяжного зростання, під яким Комісія розуміє економіку високого ступеня зайнятості населення, яке прагне до економічного, соціального й територіального об'єднання. У Стратегії «Європа 2020» два із семи напрямів присвячені соціальній політиці ЄС. Варто зазначити, що соціальні напрями діяльності не просто формулюються, а деталізуються та містять конкретні завдання, яких ЄС спільно з державами-членами має досягти. Таким чином, на найближчі 10 років ЄС зумовлює успіх розвитку економічної

інтеграції реальними досягненнями в соціальній політиці, що підкреслює роль останньої.

Підсумовуючи вищезазначене, можемо зробити **висновок**, що роль соціальної політики в процесі європейської інтеграції безперервно збільшується. Нині ЄС прагне відповісти на нові виклики часу, аналізує накопичений досвід, намічає перспективи на майбутнє та переглядає цілі своєї діяльності. В умовах кризових явищ в економіці й соціальній сфері ЄС необхідно покращувати якість життя населення та зберігати своєрідні загальноєвропейські й національні цінності в суспільстві. Водночас відмова держав делегувати соціальну політику у ведення ЄС, тобто надати йому повну компетенцію в цій сфері, призвела до того, що економічна та соціальна інтеграція здійснюються різними темпами, що на цей час ускладнює створення спільного європейського соціального простору.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Малюга Л.Ю. Адаптація національного законодавства у соціальній сфері до європейських стандартів як складова модернізації системи соціального захисту України. *Eurasian Academic Research Journal*. 2017. № 3. Р. 103–109.
2. Мужикова Н.М., Пузирний В.Ф., Семиног Л.А. Адаптація соціальної політики та трудового законодавства України до стандартів ЄС : навчальний посібник. Чернігів : Деснянська правда, 2007. 169 с.
3. Малюга Л.Ю. Вплив євроінтеграційних процесів на законодавство України у сфері соціального захисту. *Соціальне право*. 2017. № 1. С. 144–152.
4. Euro zone growth at 10-year high in 2017, January sentiment dips (January 30, 2018). URL: <https://www.reuters.com/article/us-eurozone-economy/euro-zone-growth-at-10-year-high-in-2017-january-sentiment-dips-idUSKBN1FJ1A6> (дата звернення: 12.06.2019).
5. Кагарлова М.В., Егорова Е.Н. Социальное измерение европейской интеграции. Москва : Аксиом, 2010. 210 с.
6. Schmidt A.P. Links between Terrorism and Migration: An Exploration (Research Paper). Hague : International Centre for Counter-Terrorism, 2016. 63 p.
7. About Cedefop. URL: <http://www.cedefop.europa.eu/en/about-edefop> (дата звернення: 14.06.2019).
8. What does Eurofound do? URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eurofound_en#what_does_eurofound_do? (дата звернення: 14.06.2019).
9. Яковюк І.В. Правові основи європейської інтеграції: загальнотеоретичний аналіз. Харків : Право, 2013. 760 с.
10. Europe 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. URL: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf> (дата звернення: 14.06.2019).