

України спирається на діяльність як державних інституцій, так і структур громадянського суспільства, які покликані спільно, але з урахуванням притаманних їм методів і засобів, вирішувати передбачені Стратегією національної безпеки України завдання.

І. В. Яковюк¹

РОЗБУДОВА СОЦІАЛЬНОЇ ЄВРОПИ В ХХ – ХХІ ст.: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ

Найбільш революційні за наслідками зміни у державно-правовому й соціально-економічному розвитку європейських країн відбулися у другій половині ХХ ст. і пов'язані передусім зі створення Європейських співтовариств, які трансформувалися у потужний насамперед в економічному плані наднаціональний Європейський Союз. Хоча ХХІ ст. лише розпочалося, проте воно вносить суттєві корективи і якісні зміни в глобальні процеси, які невідворотно втягують в себе й європейські країни. Хоча вказані процеси обумовлені зазвичай політичними та економічними факторами і впливають передусім на бізнес середовище і політичну сферу в окремій країні, регіоні чи світу в цілому, водночас дедалі більшого значення набувають їх соціальні наслідки, а тому не випадково в експертних прогнозах звучить думка про те, що саме соціальні проблеми будуть визначати специфіку нового століття. Якщо вказаний висновок стосовно окремих регіонів чи світу в цілому виглядає поки що дискусійним, то на національному рівні дане твердження виглядає цілком обґрунтованим, про що свідчить доповнення традиційних засад конституційного ладу принципом соціальної державності [1; 2; 3].

Після Другої світової війни у західноєвропейських країнах здійснювалося правове регулювання соціальної політики, однак не доміком було те, що воно забезпечувало лише мінімальну соціальну допомогу і потребувало корегування відповідно до соціально-економічних потреб суспільства, які зазнавали постійних змін. Слід зазначити, що з самого початку кожна країна формувала систему соціального захисту, виходячи з конкретних національних умов і відповідно до пануючої ідеології, розстановки політичних сил і відповідно до вимог часу. Існування в Європі

¹ Доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри міжнародного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

декількох доволі відмінних моделей соціальної держави, що по-різному взаємодіють з громадянським суспільством і ринковою економікою, робили завдання стосовно гармонізації соціальної політики держав-членів ЄС таким, що надзвичайно важко досягнути.

Однак поступово на рівні національних урядів і інститутів Європейських співтовариств усвідомлюється той факт, що формування соціального простору, в рамках якого забезпечуються рівні можливості для усіх, хто мешкає в його межах, дозволить уникнути нерівномірного соціально-економічного і правового розвитку держав-членів, появи Європи «різних швидкостей», що призвело б до відтворення на комунітарному рівні існуючих у соціальній сфері відмінностей.

Соціальна політика об'єднаної Європи пройшла в 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 обумовлені потребами економічної і лише наприкінці ХХ ст. – політичної інтеграції. Відтак, зазначає В. І. Сало, дискусії з приводу співвідношення національного і наднаціонального рівнів влади ніколи не припинялися і залежно від конкретно історичних умов і потреб торкалися тих чи інших напрямів регулювання соціальної сфери. Отож розширення компетенції інститутів ЄС у соціальній сфері відбувалося надзвичайно повільно [4, с. 161].

Оновлення парадигми соціального розвитку і соціальної політики в ЄС відбувалося послідовно і поступово, з урахуванням попередніх досягнень держав-членів і співтовариства в цілому, існуючих національних традицій, виходячи з глибокого аналізу поточного стану і перспектив його розвитку, на основі політично продуктивних і відповідальних принципів соціальної рівноваги (соціальної справедливості, соціальної солідарності, соціальної згуртованості та соціальної інтеграції) і діалогу [5, с. 299]. Як наслідок, рівень централізації соціальної політики на наднаціональному рівні значною мірою визначався характером проблем, які поставали перед інтеграційним об'єднанням, особливостями відповідного етапу розвитку.

Не дивлячись на те, що між членами ЄС зберігалися розбіжності як в баченні призначення соціальної політики [6, с. 7–8], так і її змісті, переважна більшість з них (окрім Великобританії та Ірландії) задекларували прагнення привести національні соціальні моделі у відповідність з моделлю, яка отримала назву Європейська соціальна модель (далі –

ЄСМ), чим зайвий раз підтвердили відданість європейським гуманітарним цінностям, спільним інтересам і правам людини, а також намір досягнути рівноваги між економічним зростанням і соціальною справедливістю. Таким чином, запроваджуючи ЄСМ, європейські уряди мали на меті досягти суттєвого покращення добробуту і підвищення рівня економічного розвитку Союзу в цілому і кожної держави-члена зокрема, забезпечення ефективного функціонування економіки і справедливий розподіл суспільного багатства.

Будівництво єдиного соціального простору в Європі активізувалося у другій половині 1980-х рр. і було пов'язане з необхідністю отримання широкої соціальної підтримки інтеграційного процесу, який вийшов на рівень перетворення Європейських Співтовариств у Європейський Союз. Соціальна політика ЄС визнана одним з ключових інструментів інтеграції після прийняття Єдиного європейського акта (далі – ЄЄА). Саме в цей період починається позиціонування спільноти, що склалася в рамках Європейських співтовариств, як соціально-політичної цивілізації нового типу, основу якої становлять демократії європейського зразка, соціально орієнтована ринкова економіка, права і соціальна держава. ЄЄА вніс у порядок денний таке складне завдання, як формування єдиного соціального простору в межах Співтовариства. Він незначною мірою розширив компетенцію наднаціональних інститутів у соціальній сфері (при дотриманні принципу субсидіарності [12]), однак йому вдалося порушити принцип однастайності під час вирішення питань, пов'язаних з безпекою і здоров'ям трудящих. Ще однією новацією, запровадженою ЄЄА, стало визнання ролі соціальних партнерів як неодмінних учасників втілення в життя комунітарної соціальної політики.

Реалізація завдання стосовно розбудови соціального співтовариства потребувала зміни існуючих підходів і вони відбулися. Так, Договір про ЄЕС було доповнено розділом «Економічне і соціальне з'єднання», ст. 118а, яка передбачила відповідальність країн-членів за розв'язання соціальних проблем, ст. 22, яка поклала на Комісію обов'язок щодо сприяння діалогу між соціальними партнерами. Однак найсуттєвішою новацією стало порушення принципу однастайного голосування – передбачалося, що питання, пов'язані з безпекою і здоров'ям трудящих, приймаються кваліфікованою більшістю голосів.

Подальшим суттєвим кроком на шляху формування європейської соціальної моделі стало прийняття у 1989 р. Хартії основних соціальних

прав трудящих Співтовариства, яка закріпила 12 базових прав: на працю у будь-якій країні-члені; на справедливу винагороду за працю; на покращення умов життя і праці; на соціальний захист відповідно до правил країн-членів та інші. Хартія, яка мала не юридичний, а політичний характер, не розширила компетенцію Співтовариства в соціальній сфері. Однак саме в ній була реалізована спроба конкретизувати зміст Європейської соціальної моделі.

Розширення правової бази соціальної політики було здійснено в результаті підписання Маастрихтського договору щодо заснування Європейського Союзу, який доповнив Договір про заснування ЄЕС розділами VIII «Соціальна політика, освіта, професійне навчання і молодь» і XIV «Економічне і соціальне з'єднання». У свою чергу Амстердамський договір передбачив активізацію соціальної політики і гармонізацію національного соціального законодавства. Під соціальною політикою ЄС, починаючи з даного моменту прийнято розуміти, по-перше, розробку концепції діяльності ЄС у соціальній сфері; по-друге, виявлення детермінант, що гарантують якість життя, усталений розвиток, конкурентоздатність та інші найважливіші показники всебічного зростання потенціалу ЄС; по-третє, створення на цій основі комплексної системи заходів і програм, соціальних технологій, що забезпечують соціальну стабільність, подолання внутрішніх протиріч і боротьбу між різними суспільними силами; по-четверте, формування механізму забезпечення інтересів ЄС і вирішення відповідних завдань у соціальній сфері; по-п'яте, прогнозування соціального майбутнього ЄС, шляхів соціального розвитку нового суспільства, що інтегрується, можливих наслідків цього складного і багато в чому суперечливого процесу [8, с.12]. Це означає, що сучасна соціальна політика ЄС стала більш змістовною, ніж на попередніх етапах інтеграції, коли її завдання обмежувалися вирішенням питань оплати і умов праці, професійної підготовки, пенсійного забезпечення і соціальної допомоги.

Серед прийнятих документів особливий інтерес становить Протокол, який вперше закріпив право ЄС на здійснення соціальної політики і визначив межі його втручання. Ці договори із додатками та «Програма соціальних дій» визначають нині юридичну основу соціальної політики Союзу і забезпечують правові умови для реалізації проголошених у Хартії прав. Прийняті документи засвідчили усвідомлення європейцями необхідності приділяти увагу проблемам, що визначають зміст поняття «соціальний вимір».

Поняття «соціальний вимір» фокусує соціальні наслідки кожного з напрямів політики ЄС, а діяльність Союзу розглядається крізь призму існуючих у його рамках соціальних проблем. Запровадження поняття «соціальний вимір» слід трактувати як намір Євросоюзу «повернутися обличчям до людини» і будувати всю свою діяльність відповідно до соціальних норм, попереджаючи розвиток такої проблеми, як «соціальний демпінг». У географічних кордонах ЄС соціальний вимір виражається через створення єдиного соціального простору – категорії, що означає простір, у межах якого відповідно до права ЄС реалізується соціальна політика Союзу [8, с. 7–9].

На початку 1990-х рр. об'єднана Європа зіткнулася з низкою проблем у соціальній сфері, серед яких головне місце посідають дві: по-перше, розширення компетенції інститутів і органів ЄС, яка б дозволила їм оперативної й ефективно здійснювати заходи в рамках реалізації національними урядами соціальної функції держави; і, по-друге, реалізація принципів конвергенції (економічного і соціального вирівнювання держав-членів ЄС) і гармонізації національних систем соціального захисту. Вказані проблеми набули особливої значущості на фоні зростання негативного ставлення європейців до проблеми соціальної нерівності.

Необхідність здійснення політики економічного і соціального вирівнювання виникла перед об'єднаною Європою не вперше. Вступ у 1973 р. до інтеграційного об'єднання Великої Британії, Ірландії та Данії вперше поставив перед Європейськими співтовариствами завдання стосовно спільних дій відмінних за станом соціально-економічного розвитку партнерів. Відповіддю на цей виклик стало заснування в 1975 р. Європейського фонду регіонального розвитку, діяльність якого була спрямована на підтримку програм регіонального розвитку. Набуття членства в ЄС Грецією, Іспанією і Португалією ще більше загостило проблему існуючих у рамках Співтовариств диспропорцій. Однак найбільш значні проблеми перед ЄЕС постали у зв'язку із поетапною інтеграцією країн ЦСЄ, які суттєво відставали від соціальних стандартів ЄС. У цьому зв'язку виникла загроза збільшення в Євросоюзі соціального демпінгу. Конфлікт «старої» і «нової» Європи полягає в тому, що робітники «старих» держав-членів зіткнулися з конкуренцією на ринку праці з боку робітників «нових» членів Союзу, які погоджуються працювати за меншу заробітну платню. Ця ситуація створила очевидні переваги для бізнесу «старих» членів ЄС, який отримав дешеву робочу силу, однак профспілковому руху цих же країн вона завдала нищівного удару. Со-

ціальний демпінг легальних мігрантів з країн ЦСЄ викликав стурбованість не лише профспілок, але й місцевого населення, яке відчуло загрозу своєму високому рівню життя.

Вирішити проблему шляхом запровадження обмежень на міграцію робочої сили у рамках Європейського Союзу неприпустимо, оскільки це грубо порушує одну з чотирьох свобод, на основі яких сформовано єдиний внутрішній ринок, – свободи вільного пересування осіб. Одним з шляхів вирішення проблеми є запровадження на рівні ЄС поетапних заходів із інтеграції ринків робочої сили нових держав-членів до загальноєвропейського ринку праці. Такі заходи, що мають імперативний характер, традиційно зазначаються в протоколах до договорів про приєднання. Однак цей шлях має і певні вади, оскільки в протоколах вміщено обмежений перелік вимог у сфері соціальних і трудових відносин, яким мають відповідати нові держави-члени. Як наслідок, стосовно значного кола відносин, що входять до предмета соціального і трудового права ЄС, вимоги стосовно їх адаптації до відповідних загальноєвропейських стандартів ніде не закріплюється.

Протиставлення економічних і соціальних прав, а також розмивання соціальних стандартів між «старими» і «новими» членами Союзу Погрожує ЄС процесом дезінтеграції, що змушує інститути Союзу реагувати на проблему. Європейський Парламент у 2008 р. ухвалив спеціальну Резолюцію (European Parliament resolution of 22 October 2008 on challenges to collective agreements in the EU (2008/2085) INI), в якій наголосив на тому, що неприпустимо надавати перевагу економічним правам над правами соціальними. Парламент також закликав національні уряди спільно виробити заходи, які б обмежили соціальний демпінг між державами-членами ЄС.

Відданість ідеї забезпечення соціальних прав продемонстрував голова Європейської комісії Ж. М. Баррозу у посланні до Європарламенту (2009 р.), у якому зазначив, що соціальні права, зокрема право на страйк і на об'єднання, мають фундаментальне значення для європейської моделі суспільства. Під час виступу на пленарному засіданні Європейського парламенту 15 вересня 2009 р. він зробив наголос на декількох принципових для Комісії позиціях: а) фінансова криза потребує постійної уваги до соціального виміру від усіх рівнів влади, на яких приймаються рішення; б) пріоритетом Європейської комісії залишатиметься забезпечення високого рівня зайнятості і соціальної об'єднаності; в) неприпустиме протиставлення свободи пересування і соціальних прав; г) Комісія

буде послідовно боротися із соціальним демпінгом незалежно від форми його прояву; д) Європейський Парламент спільно з Радою мають розробити законодавчий акт, який врегулює проблеми, що виникли у зв'язку із демпінгом робочої сили [7].

Про тенденцію до посилення ролі комунітарних інститутів ЄС у здійсненні соціальної політики на сучасному етапі свідчить розширення їхніх функцій у цій сфері. Так, сьогодні вони займаються: розробкою стратегії соціального розвитку ЄС, рамкових програм соціальних дій та загальних орієнтирів; проведення досліджень з проблематики сприяння соціальному діалогу; аналізом ситуації і контролем за дотриманням узгодженого курсу і виконанням прийнятих рішень у державах-членах, а в необхідних випадках – розробкою рекомендацій національним урядам; координацією дій держав-членів; розробкою наднаціональних нормативних актів із соціальних питань і контролем за їх імплементацією в національне законодавство; розробкою і здійсненням власних ініціативних програм, що фінансуються з коштів бюджету ЄС, за рахунок кредитів Європейського інвестиційного банку та інших джерел [9].

Історія європейської інтеграції переконливо доводить, що процеси економічної і політичної інтеграції значною мірою визначаються ступенем сумісності соціального простору країн, які беруть у ній участь, оскільки формування цілісного суспільного організму передбачає певний обов'язковий вихідний рівень якісної сумісності його складових за основними параметрам, у тому числі й соціальними. Однак, в ЄС досі не всі країни дотримуються єдиного погляду на соціальну політику, а отже, між державами-членами існують досить суттєві відмінності за ступенем соціально-економічного розвитку і кожний етап розширення Союзу лише підкреслює існуючу диференціацію.

Аналіз реалізації політики соціального захисту засвідчує, що в ЄС існують суттєві відмінності між державами-членами за рівнем витрат на соціальний захист [10, с. 601–602]. При цьому вони лише частково пов'язані з різницею в рівні добробуту і цін. Значно більше вони відображають існуючі відмінності в національних системах соціального захисту, стосовно уніфікації яких на рівні Союзу існує чітка заборона, у демографічних тенденціях, рівні безробіття, а також інших соціальних інституційних та економічних факторах. При цьому показники соціальних витрат Іспанії, Португалії та Ірландії доводять, що членство в ЄС автоматично не призводить до швидкого вирівнювання існуючих на момент вступу відмінностей у стандартах соціального забезпечення між

новими і старими членами Союзу. Разом з тим за межами ЄС існують країни, які за показниками соціальних витрат перебувають фактично на одному рівні з державами ЄС, які є лідерами в проведенні соціальної політики. Отже, рівень соціального захисту обумовлюється не стільки членством в ЄС, скільки ефективною соціальною політикою національних урядів, а також діяльністю інститутів ЄС, які здатні впливати на соціальну політику держав-членів за допомогою Структурних фондів.

У березні 2010 р. Європейська комісія розробила і ухвалила на найближчі десять років нову стратегію економічного розвитку «Європа 2020: стратегія розумного, усталеного і всеосяжного зростання» [11]. Одним із завдань Стратегії є забезпечення всеосяжного зростання, яке має забезпечити людям нові можливості за допомогою високого рівня зайнятості, інвестицій у знання і навички, боротьби з бідністю і удосконалення ринку праці, навчання і соціального захисту, які разом сприяють побудові згуртованого, більш соціально однорідного суспільства. При цьому для посилення територіальної єдності результати економічного зростання мають бути поширені на весь ЄС, включаючи віддалені регіони. Таким чином, нині і на найближчі десять років Європейський Союз обумовлює успіх розвитку економічної інтеграції реальними досягненнями в соціальній політиці, що підкреслює роль останньої в пріоритетах ЄС.

Література:

1. Яковюк І. В. Реалізація соціальної функції держави в умовах європейської інтеграції / І. В. Яковюк // Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. – 2004. – № 7. – С. 40–48.
2. Яковюк І. В. Проблеми становлення й розвитку соціального права в Європі: історико-правовий аналіз / І. В. Яковюк // Юридичний науковий електронний журнал. – 2014. – № 5. – С. 164–167.
3. Головащенко О. С., Окладна М. Г. Європейський соціальний простір: проблеми формування / О. С. Головащенко, М. Г. Окладна // Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – № 3. – С. 12–14.
4. Сало В. І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Володимир Ігорович Сало. – Х., 2008. – С. 161.
5. Люблинский, В. В. Социальная политика в условиях трансформации общества в странах Запада : вторая половина XX – начало XXI в. : дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.02 / Виктор Викторович Люблинский. – М., 2005. – С. 299.

6. Вітте Л. Європейська соціальна модель і соціальна згуртованість: яку роль відіграє ЄС? / Л. Вітте. – К. : Заповіт, 2006. – 44 с.

7. Position Paper from the European Federation of Building and Woodworkers on fundamental social rights in the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.efbww.org/pdfs/FSR%20GB%20new.pdf>.

8. Каргалова, М. В. Социальная политика Европейского Союза. Концептуальные аспекты и тенденции развития в 80–90-е годы : дис. ... д-ра истор. наук : 07.00.03 / Марина Викторовна Каргалова. – М., 1999. – С. 12.

9. Савич, М. Особенности функционирования механизма социальной политики Европейского Союза на современном этапе / М. Савич // Белорус. журнал междунар. права и междунар. отношений. – 2003. – № 2.

10. Яковюк І. В. Правові основи європейської інтеграції: загальнотеоретичний аналіз / І. В. Яковюк. – Х. : Право, 2013. – 760 с.

11. Europe 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLETE%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>.

12. Яковюк І. В. Субсидіарність як принцип взаємовідносин національних держав і Європейського Союзу / І. В. Яковюк // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2004. – № 4. – С. 22–30.

В. В. Ладиченко¹

АМЕРИКАНСЬКІ СТАНДАРТИ ЯКОСТІ ТА БЕЗПЕКИ ПИТНОГО ВОДОПОСТАЧАННЯ

Україна й досі відноситься до числа держав, котрі мають низький рівень забезпечення населення якісною питною водою. Вітчизняна нормативно-правова база в галузі питного водопостачання вимагає вдосконалення. Тому актуальним є вивчення досвіду провідних світових країн-лідерів, які досягли успіху в реалізації програм розвитку і модернізації систем водопостачання з метою забезпечення своїх громадян якістю питною водою. Однією з таких країн безумовно є США.

Проблемам нормативно-правового регулювання питного водопостачання приділяло увагу широке коло дослідників, а саме: Антонова С.,

¹ Доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Національного університету біоресурсів і природокористування України