

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 2(25), с. 225–230

Досліджується еволюція соціальної політики Європейського Союзу, вивчаються основні правові принципи об'єднаної Європи.

Результатом інтеграційних процесів в Європі стало створення Європейського Союзу. Установчими актами, на яких побудований Євросоюз, є Римська угода про заснування Європейського співтовариства 1957 р. з протоколами та змінами, внесеними такими документами: Договором про злиття 1965 р.; Єдиним європейським актом 1986 р.; Договором про Європейський Союз 1992 р.; Консолідованими договорами про Європейський Союз та про заснування Європейського співтовариства 1997 р.; Актами про приєднання 1975 р. (Велика Британія, Ірландія, Данія), 1979 р. (Греція), 1985 р. (Іспанія, Португалія), 1994 р. (Австрія, Фінляндія, Швеція), Ніццьким Договором 2001 р., п'ятим Договором про приєднання 2004 р., Договором про приєднання Болгарії та Румунії до Європейського Союзу від 25 квітня 2005 р. [1, 15].

Процес розширення ЄС, розвиток міжнародних зв'язків та глобалізація в цілому зумовлюють розширення діапазону дій у сфері соціальної політики, інтенсивному розвитку її зовнішнього виміру та правовому оформленню її досягнень (*acquis communautaire*) [2, 738–776].

Дискусія щодо правової природи Євросоюзу має важливе значення для вивчення його соціальної політики. Якщо Євросоюз вважати державою навіть у процесі становлення, то соціальну політику Євросоюзу можна вважати певним видом державної соціальної політики, а її правове забезпечення — певним видом національно-правової регламентації соціальних відносин. Якщо Євросоюз вважати міжнародною організацією, тоді його соціальна політика полягає у координації соціальної політики держав — членів Євросоюзу шляхом встановлення відповідних стандартів.

Виходячи із розуміння Євросоюзу як утворення *sui generis* у сучасному міжнародному праві, для розуміння сутності його соціальної політики слід проаналізувати її правові засади.

Природа як Європейських Співтовариств, так і Європейського Союзу, була і є предметом чисельних наукових дискусій. Так, дискусії правової природи Європейського Співтовариства розвивалися в рамках трьох основних теоретичних шкіл: теорії федерації [3, 10], міжнародно-правової теорії [4, 9–36] та автономної теорії, сформованої правом тлумачної діяльності Суду ЄС у справах 26/62 *van Gend and Loos* [45, 39–42] та 6/64 *Costa/E. N. E. L.* [5, 72]. Після підписання Маастрихтської угоди особливо гостро постало питання правової природи Європейського Союзу, оскільки із тексту угоди її не можна визначити. Сутність проблеми, як правильно зазначає Й. Вайлер, полягає у пошуках критеріїв розмежування компетенції між Європейським Співтовариством, Європейським Союзом та їх державами-членами [6, 2403–2480]. Щодо правової природи Європейського Союзу існує кілька теоретичних підходів до питання: Євросоюз як спільнота незалежних держав [6, 145]; Євросоюз як міжнародна міждержавна організація *sui generis*; Євросоюз як специфічне міжнародне утворення без міжнародної правосуб'єктності; Євросоюз як “державна у процесі становлення”. З правової точки зараз Євросоюз, згідно із концепцією, закладеною у ст. 3 Договору про ЄС, на нашу думку, слід вважати об'єднанням держав-членів і наднаціональних Європейських Співтовариств, утворенням *sui generis* у сучасному міжнародному праві, які зобов'язані координувати свою діяльність у певних сферах суспільного життя.

Для пояснення структури складного правового явища як Європейський Союз використовують концепцію “трьох опор” [7, 46]. Три складові Договору про ЄС (ДЄС): договори про заснування трьох Європейських Співтовариств, а також введені Маастрихтською угодою Спільна зовнішня політика і політика безпеки та Співпраця у сфері юстиції та внутрішніх справ, — становлять, відповідно, першу, другу та третю “опори”. При цьому, слід зазначити, що співробітництво держав-членів у рамках другої та третьої опор здійснюється переважно способами, характерними для класичного міжнародного права, а отже елемент федералізму (наднаціональності), що є якісною ознакою системи права Європейських Співтовариств, їм не притаманний. Це дає можливість зробити висновок, що право Європейських Співтовариств є складовою права Європейського Союзу.

У праві ЄС відносно права держав-членів існують дві доктрини, які не знайшли свого відображення в установчих договорах ЄС, але були розвинені Судом ЄС. Це — доктрина прямої дії права ЄС та верховенства права ЄС.

У широкому значенні доктрина прямої дії означає, що особи можуть посилалися у національних судах на положення права ЄС, які мають обов’язкову силу, та які є достатньо зрозумілими, чіткими та безумовними, щоб бути розглянутими в суді. У вузькому значенні пряма дія означає можливість положень права ЄС надавати права особам [8, 178–182].

Першою справою Суду ЄС щодо прямої дії положень договору була справа *Van Gend en Loos* [9]. Суд ЄС у цій справі встановив дві найголовніші речі: по-перше, Співтовариство створює новий правовий порядок міжнародного права, задля якого держави-члени обмежили свої суверенні права, хоча й у певних сферах, та суб’єктами якого є не тільки держави-члени, а також їх громадяни; по-друге, встановив критерії існування прямої дії положень Договору. Ця справа була першою, де Суд ЄС визнав існування вертикальної прямої дії Договору (у відносинах між державою та особами).

У подальших справах Суд ЄС розвинув доктрину прямої дії. Наприклад, справа *Defrenne v. Sabena* [10] стосувалася нерівної оплати праці між чоловіками та жінками. Пані Дефренн звернулася до суду з позовом проти свого роботодавця, посилаючись на ст. 119 ДЄЕС. Це була перша справа, яка визнала існування горизонтальної прямої дії положень Договору (у відносинах між особами).

Таке формулювання було доволі революційним. Але воно не містило чітких пояснень, яким чином тепер співвідносяться національне право та право ЄС.

У рішенні по справі *Internationale Handelsgesellschaft* [11] Суд ЄС пішов ще далі, визнавши, що конституційне право держав-членів не повинно та не може ставити під сумнів чинність актів, прийнятих на рівні Співтовариства. А в рішенні по справі *Simmenthal* [12] було встановлено чітку характеристику доктрини верховенства права ЄС, а також визначено інструкції, як діяти національним судам у випадках, коли національне право суперечить європейському.

Принцип верховенства права ЄС над національним правом держав-членів нині розглядається на зразок неписаного, основного правила, що діє в рамках ЄС.

У контексті цього дослідження соціальну політику Євросоюзу та соціальну політику Європейського Співтовариства можна вважати ідентичними поняттями, оскільки її правове регулювання здійснюється за допомогою установчих договорів як Європейського Співтовариства, так і Євросоюзу.

Унаслідок внесення у 1992 р. змін та доповнень до Договору про заснування Європейського Економічного Співтовариства 1957 р. відбулася трансформація ЄЕС з чистого інтеграційного економічного об’єднання держав у таке, метою якого стало сприяння міждержавному співробітництву у сфері освіти, науки, культури, охорони навколишнього середовища, а також і в сфері соціальних відносин. Так, згідно зі ст. 3 Договору про Європейське Співтовариство у редакції 1992 р. основною метою заснування Європейського Співтовариства є економічна інтеграція держав-членів, у ст. 3 також зазначено, що діяльність Співтовариства повинна охоплювати соціальну політику та Європейський Соціальний Фонд, а також сприяння координації міждержавного співробітництва у сфері зайнятості, формування політики у соціальній сфері, посилення економічного і соціального співробітництва, заходи у сферах енергетики, охорони навколишнього середовища, соціального забезпечення та захисту і туризму. Така зміна цілей була відображена і в назві: ЄЕС було перейменовано на Європейське Співтовариство.

Наміри ЄС, поряд із єдиним економічним простором, що виправдав себе, побудувати єдиний соціальний простір, який би функціонував за фіксованими юридичними нормами, зумовлені

прагненням відповідати вимогам часу, викликам XXI ст. Ці моменти в міру еволюції ЄС знаходять відображення у перегляді його установчих документів: Маастрихт (1992), Амстердам (1997), Ніцца (2001), Хартія основних прав ЄС та Соціальний порядок денний (*Agenda*), схвалені Ніцьким самітом 2000 р., Конституція ЄС визначили напрями розвитку соціальної політики на XXI ст. [2, 738, 739].

Процес європейської інтеграції є динамічним явищем, тому саме це передбачає внесення змін та доповнень до установчих актів ЄС. У 1992 р. було укладено Маастрихтську угоду, складовою якої є Протокол про соціальну політику [13] (далі – Протокол) та доданий до Протоколу Договір про соціальну політику [14, 13] (далі – Договір). Слід зазначити, що ці два міжнародні документи є складовою права ЄС, зокрема Протокол про соціальну політику є складовою вторинного права [15], тоді як Договір про соціальну політику є міжнародним договором 11 держав – членів ЄС [16], що зумовлює його особливий статус у системі права ЄС.

Протокол про соціальну політику уповноважив 11 держав – членів Євросоюзу, за винятком Великої Британії, використовувати органи, механізми та процедури Європейського Співтовариства для розв'язання спільних проблем у сфері соціальної етики. Слід, однак, зазначити, що у випадку колізії між нормативно-правовими актами Ради з імплементації Протоколу та основними засадами права ЄС перевагу матимуть норми права Співтовариств. Протокол про соціальну політику став додатковим джерелом для активізації формування соціальної політики ЄС без участі Великої Британії при формуванні її правового забезпечення на рівні Європейського Співтовариства.

Подібні положення містить і Договір про соціальну політику. У ст. 1 Договору предметом співробітництва між державами-членами та Європейським Співтовариством визначено підвищення рівня зайнятості, поліпшення умов життя та праці, надання належного соціального захисту, сприяння діалогу між адміністрацією підприємств та трудящими, боротьбу із соціальним відчуженням. Окрім цього, Європейська Комісія повинна заохочувати держави-члени до координації їх співробітництва у сфері соціальної політики (ст. 5), а на держави-члени покладено обов'язок забезпечити дотримання принципу заборони дискримінації у сфері оплати праці (ст. 6) [17].

На підставі цього Договору держави-члени уповноважені використовувати інституційну систему Європейського Співтовариства для досягнення мети міждержавного співробітництва у сфері соціальної політики. Зокрема, згідно зі ст. 2 Договору до обов'язків Європейського Співтовариства належить підтримка заходів держав-членів щодо поліпшення умов праці, гігієни праці, охорони здоров'я, безпеки трудящих, створення консультаційних механізмів, заборони дискримінації за ознакою статі щодо доступу до ринку праці і поведження на робочому місці та залучення осіб, виключених із ринку праці, до трудової діяльності. З метою виконання завдань, визначених у п. 1 ст. 2 Договору, Європейське Співтовариство прийняло директиви на підставі ст. 249 ДЄС, які встановлюють мінімальні стандарти і які повинні уникати встановлення будь-яких обмежень адміністративного, фінансового або правового характеру для діяльності малих та середніх підприємств (ст. 2, п. 2).

У Договорі закріплено принцип однакості при прийнятті рішень Радою ЄС з такого кола питань: соціальна безпека і соціальний захист трудящих, захист трудящих у випадку закінчення строку дії трудового договору, представництво та колективний захист інтересів трудящих у випадку страйку, бойкоту та використання трудящими права на асоціацію, умови праці громадян третіх країн, які легально перебувають на території Європейського Співтовариства, та фінансові внески для підвищення рівня зайнятості і створення нових робочих місць без порушення положень про Європейський Соціальний Фонд (ст. 2, п. 3 Договору). Згідно з п. 4 ст. 2 Договору його держави-учасниці мають право делегувати виконання положень Договору на рівень адміністрації підприємств та трудящих на їх прохання, залишаючи за державами обов'язок контролю належної імплементації відповідних директив (ст. 2, п. 5). Тут слід також зазначити, що відповідальність за неімплементацію або неналежну імплементацію директив нести будуть держави-члени.

Чергові зміни і доповнення до Договору про ЄС (ДЄС) були внесені в Амстердамі у 1997 р. [18, 103–343], які набули чинності у березні 1999 р. і є чинними до сьогодні. У преамбулі Договору про ЄС наголошується на особливому значенні принципів свободи, демократії, дотримання принципу поваги основних прав і свобод людини для діяльності ЄС. Зазначено, що ЄС надає великої уваги дотриманню основних соціальних прав, як вони сформульовані в Європейській Соціаль-

ній Хартії 1961 р. та Хартії Європейських Співтовариств про основні соціальні права трудящих 1989 р. Соціальний характер ЄС зафіксовано у ст. 2 Договору 1997 р. [19].

Амстердамський саміт, закріпивши за керівними інститутами ЄС право на встановлення мінімальних соціальних стандартів та їх зміну, підтвердив право держав-членів приймати більш високі нормативи та свої методи розв'язання соціальних проблем (ст. 137, п. 2 та 5). Амстердамський договір 1997 р. включив до основного тексту Соціальні угоди та Соціальний протокол, що були раніше додатками до Маастрихтського договору [2, 742].

У преамбулі до ДЄС 1997 р. також зазначено, що міждержавне співробітництво сприятиме економічному та соціальному прогресу їх країн; сталому поліпшенню рівня життя та умов зайнятості; об'єднанню національних економік і їх гармонійному розвитку шляхом надання підтримки окремим відсталим районам; створенню і підтримці високого наукового та освітнього рівня та постійне підвищення професійної кваліфікації населення своїх країн. Соціальні цілі Європейського Співтовариства було конкретизовано у ст. 2 ДЄС: високий рівень зайнятості і соціального забезпечення, рівноправність чоловіків та жінок, піднесення рівня життя та якості, економічне та соціальне згуртування держав-членів, які, у свою чергу, далі були деталізовані у нормах ДЄС. Так, ст. 39–42 ДЄС регулює вільне пересування робочої сили, ст. 47 ДЄС стосується визнання дипломів для осіб, які займаються самостійною трудовою діяльністю, ст. 125–130 ДЄС – зайнятості, ст. 136–145 ДЄС – саме соціальної політики, ст. 146–148 ДЄС – діяльності Європейського Соціального Фонду. Соціальний вимір у ЄС мають аграрна політика (ст. 32–38 ДЄС), регіональна політика (ст. 158–159 ДЄС), культурна політика (ст. 151 ДЄС), політика асоціацій (ст. 182–188 ДЄС), положення про дослідження і технологічний розвиток (ст. 163–173 ДЄС), екологічна політика (ст. 174–176 ДЄС), політика розвитку (ст. 177–181 ДЄС), охорона прав споживачів (ст. 153 ДЄС), трансєвропейські мережі (ст. 154–156 ДЄС), освітня політика (ст. 149 ДЄС), політика у сфері охорони здоров'я (ст. 152 ДЄС).

Європейська соціальна ідея, яка була присутньою на всіх етапах європейської інтеграції, втілювалася в Європейську соціальну модель, що трансформувалася у чітку політику, яка має юридичну базу і займає своє законне місце поряд з

економічною, регіональною та зовнішньою політикою ЄС [20, 26]. З розширенням сфери її дії виникла необхідність удосконалення механізму функціонування соціальної політики, розширення компетенції наднаціональних органів, створення нових структур.

Таким чином, соціальну політику наприкінці 90-х років ХХ ст. не тільки було оголошено одним із пріоритетів ЄС, вона змогла спиратися на адекватну нормативну базу. Більше того, маючи таку базу та досвід реалізації кількох дострокових соціальних програм, Євросоюз зміг перевести соціальну політику на комплексне програмування. Засади його було закладено у Ніцці (саміт грудня 2000 р.). Було погоджено Хартію основних прав громадян Європейського Союзу, яка значною мірою розширила положення Хартії 1989 р. та поширила її дію на всіх громадян Співдружності. Хартія основних прав ЄС увійшла до тексту Конституції [2, 742].

Комплексне проведення заходів у соціальній сфері передусім сприяє встановленню єдиних на всій території Співтовариства прав людини у трудових відносинах, прав на пенсії, допомоги по безробіттю, а також інших форм соціального забезпечення, що і є головним завданням соціальної політики Європейського Союзу.

Забезпечення соціально-економічних прав нерозривно пов'язане із становленням інституту прав людини як самостійного інституту права ЄС. У свою чергу, соціальне право ЄС нерозривно поєднане з розвитком спільної соціальної політики і утвердженням соціально-економічних прав людини. Прийняття законодавства, спрямованого на поліпшення умов праці і забезпечення прав трудящих, є одним з головних досягнень ЄС у соціальній сфері. Треба наголосити, що Європейський Союз є насамперед економічним об'єднанням, тому в установчих документах, регламентах, директивах, рішеннях інститутів увага зосереджувалася передусім на забезпеченні соціально-економічних прав. Таким чином, в основі соціальної політики країн – членів Європейського Союзу лежить визнання соціально-економічних прав громадян [21, 69–75].

Треба зазначити, що пошуки нових рішень щодо спільної соціальної політики відбувалися і за участю організаційних форм ЄС. Рада ЄС 30 жовтня 1989 р. приймає за пропозицією Європейської Комісії та після консультацій з Економічним і Соціальним Комітетом та Європейським Парламентом Хартію основних соціальних прав трудящих ЄС, яка стала пер-

шою спробою міждержавного співробітництва з питань соціального забезпечення і захисту населення у рамках ЄС. Пізніше було прийнято Хартію основних прав Європейського Союзу 2000 р. [22], яка не лише стала важливим кроком у формуванні нормативної бази здійснення соціального забезпечення та захисту на рівні ЄС, а й мала вагоме значення для визначення правової природи ЄС і чіткого визначення перспектив його подальшого розвитку у світлі підписання у 2004 р. Договору, що запроваджує Конституцію для Європи.

Саміт у Ніщі 2004 р. прийняв новий Соціальний порядок денний, який відбиває пріоритетні цілі соціальної політики ЄС на наступні роки, а саме: розв'язання проблеми зайнятості та зменшення безробіття, захист прав трудящих в умовах економіки, що змінюється, гендерна рівність, ліквідація зубожіння та боротьба із будь-якою дискримінацією. Серед завдань, які потрібно вирішувати соціальній політиці, також стимулювання активності та підвищення якості робочої сили, боротьба із соціальною маргіналізацією та пом'якшення наслідків демографічних змін, спричинених старінням населення Європи. Особливу увагу приділено мірам, спрямованим на підвищення активності жінок на ринку праці, поліпшення можливостей для гармонізації професійних та сімейних обов'язків. Документ ввів поняття “соціальні індикатори”, за якими має оцінюватися соціальна ситуація в ЄС та рівень соціального захисту окремих груп населення [2, 743, 744].

Еволюція соціальної політики відображає не тільки етапи її розвитку, а й послідовне створення нормативної бази, здатної забезпечити втілення цієї соціальної політики в життя [2, 744].

Таким чином, соціальні питання є предметом постійного піклування Європейського Союзу. Євросоюз є координатором та ініціатором всіх дій держав-членів з цього питання. Основні зусилля Євросоюзу спрямовані на створення єдиної правової бази соціальної політики. Засоби регулювання соціальної політики в рамках Євросоюзу передбачають формування каталогу основних соціальних прав громадян держав-членів, а також шляхом прийняття нормативних актів органами Євросоюзу (регламентів та директив), які мають пряму дію права ЄС, яка уможливує захист прав фізичних осіб усупереч національним нормам, несумісним з правом ЄС.



Література

1. Кравчук І. В., Парапан М. В. Гармонізація національних правових систем з правом ЄС. — К.: Вид. дім “Слово”, 2004. — 320 с.
2. *Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека.* — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма, 2007. — 960 с.
3. *Boulouis J. Droit institutionnel de l'Union europeene.* — P., 1995.
4. Капустин А. Я. Европейский Союз: интеграция и право: Моногр. — М.: Изд-во РУДН, 2000. — 436 с.
5. *Hummer W., Simma B., Vedder C. Europarecht in fallen.* — Baden-Baden: NOMOS, 1993. — 860 s.
6. *Weiler J. H. H. The Transformation of Europe // The Yale Law Journal.* — June 1991. — № 8. — Vol.100. — P. 2403–2480.
7. Гнатовський М. М. Європейський правовий простір. Концепція та сучасні проблеми / Київ. нац. ун-т, Ін-т міжнар. відносин. — К.: Вид. дім “Промінь”, 2005. — 224 с.
8. *Paul Craig and Grainne De Burca. EU Law: Text, Cases, and Materials.* — 3rd ed. — Oxford: Oxford University Press, 2003. — 178–182 s.
9. *Case 26\62, NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen* [1963] ECR 1.
10. *Справа 147/77, Defrenne v. Sabena* [1978] ECR 1365.
11. *Case 11\70, Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr und Vorratsstelle fur Getreide und Futtermittel* [1970] ECR 1125.
12. *Case 106\77, Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA* [1978] ECR 629.
13. Пашков А. В. Европейская социальная политика: Моногр. — К.: Глобус. — 133 с.
14. Петров Р. А., Опейда З. Й., Федорчук Д. Е., Вакуленко А. О. Вступ до права ЄС. — Донецьк, 2001. — С. 13.
15. Ильин Ю. Д. Лекции по истории и праву Европейского Союза. — Х.: Фирма “Консум”, 1998. — 156 с.
16. Кернз В. Вступ до права Європейського Союзу: Навч. посіб.: Пер. з англ. — К.: Т-во “Знання”, КОО, 2002. — 381 с.
17. Питерс Д. Введение в законодательство о социальной защите в странах — членах Европейского Сообщества. Leaven, 1994. — 57с.
18. *Право Европейского Союза: правовое регулирование торгового оборота: Учеб. пособие.* / Под ред. проф. В. В. Безбаха. — М.: Зерцало, 2000. — 400 с.
19. *Трудовое и социальное право Европейского Союза: документы и материалы.* — М.: Права человека, 2005. — 98 с.
20. *Каргалова М. В. От социальной идеи к социальной интеграции.* — М., 1999. — С. 26.
21. *Смирнова Е. С., Смирнов М. Г. Европейское гражданство и решение вопросов национальной, социальной и культурной политики в рамках коммунитарных структур Европейского Союза // Московский журн. междунар. права.* — 2002. — № 3. — С. 69–75.
22. *Право Европейского Союза: Учеб. для вузов / Под ред. С. Ю. Кашкина.* — М.: Юрист, 2002. — 925 с.

Соціальне питання посідає важливе місце в політиці об'єднаної Європи. Нині ведеться активна робота зі створення єдиної правової бази соціальної політики.

Социальный вопрос занимает важное место в политике объединенной Европы. В настоящее время ведется активная работа по созданию единой правовой базы социальной политики.

The social problem takes the important place in the politician of incorporated Europe. Now active work on creation of uniform legal base of social policy is conducted.