

В. В. Сиченко, доктор наук з державного управління,
завідувач кафедри менеджменту організацій
Дніпропетровського державного
аграрно-економічного університету
О. О. Сиченко, кандидат економічних наук,
докторант кафедри маркетингу
Дніпропетровського державного
аграрно-економічного університету

ДЕРЖАВНА СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗОВАНОГО СВІТУ

Досліджено питання становлення та особливостей сучасного стану соціальної політики, описано основні етапи розвитку політики Європейського Союзу в соціальній сфері, розглянуто вплив процесів глобалізації та інтеграції на зміну соціальної політики.

Ключові слова: *соціальна політика; глобалізація; Європейський Союз.*

The article explored the question of formation and characteristics of the current state of social policy of the European Union, described the main stages of the development policy of the European Union in the social sphere, considered the impact of globalization and integration of social policy change.

Key words: *social policy; globalization; European Union.*

Постановка проблеми. Процес глобалізації змістив і напрямки проведеної в життя соціальної політики, і пріоритетність завдань. Глобальна економіка штовхає режими соціального забезпечення в безодню конкуренції, і найбільш сприятливий для даного суспільства режим може і не вийти переможцем, якщо соціальне регулювання конкуренції відбуватиметься на світовому рівні. Глобальна політика зміщує центр проведеної політики одночасно вниз – на місцевий і вгору – на наднаціональний, глобальний рівні. При такому підході цілі глобальної політики визначаються як певний вектор глобальних соціальних перерозподілів, регулювання, забезпечення. Водночас формування національної соціальної політики все більше входить у компетенцію міжнародних гравців. У контексті соціальної структури та соціальних суперечностей процес глобалізації породжує нові проблеми, по суті прикордонні, з якими держави лише частково можуть впоратися самостійно.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблематики соціальної політики присвячено низку праць зарубіжних і вітчизняних авторів, зокрема С. Биховського, Н. Григор'євої, Дж.-П. Дюмона, Х. Ламперта, Т. Сидоріної, Є. Шмідта та ін. Враховуючи значні відмінності в рівні соціального розвитку держав – членів ЄС, багато дослідників бачать вихід у використанні різних інтеграційних моделей. Наприклад, С. Биховський у світлі майбутнього розширення найбільш підходящою вважає модель “Європи трьох швидкостей”, яка передбачає різнорівневу участь держав-членів в інтеграційних процесах. Він вважає, що, поширивши її на країни ЄС, можна буде уникнути сильних соціальних потрясінь у рамках ЄС. Є. Шмідт висуває свою модель для соціального розвитку Європи. Усі країни-члени він пропонує поділити на чотири групи залежно від рівня соціального розвитку та розмірів соціальних витрат. До першої групи він зараховує Португалію і Грецію як найменш розвинені в цьому плані держави. Другу групу утворюють Іспанія та Ірландія, вони

© В. В. Сиченко, О. О. Сиченко, 2014

також перебувають нижче середнього рівня. В особливу групу повинні входити Британія та Італія, які стоять окремо від соціальної політики ЄС. До четвертої групи ввійдуть усі інші держави: для того щоб у розвитку європейської соціальної політики спостерігався прогрес, потрібно виробити не одну спільну стратегію, а декілька, а саме чотири. Цей план, як показує практика, поки що не реалізовується. Держави – члени ЄС йдуть уторованою стежкою, намагаючись виробити загальну стратегію соціального розвитку.

Хоча завершальна стадія формування єдиного економічного простору та відповідної системи господарського регулювання стимулює тенденцію до зближення соціальних умов, проте, на думку німецького дослідника Х. Ламперта, цього недостатньо для створення спільної соціальної політики. Найважливішою умовою цього процесу є політична воля і прагнення з боку найбільш зацікавлених країн, у першу чергу Німеччини та Франції.

Мета статті – дослідження основних етапів становлення і визначення особливостей сучасного стану соціальної політики Європейського Союзу.

Вклад основного матеріалу. Глобалізація зумовлює потребу формування нових концепцій соціальної політики і розробки нових стратегій. На думку Т. Сидоріної, це пов'язано з процесами стратифікації та насильницькою локалізацією незатребуваної частини населення, які створюють вкрай нестабільну обстановку вже не в локальному, а світовому масштабі [1]. Інтерес до соціальної політики зміщується зі сфери діяльності окремої держави до діяльності світової спільноти – світової соціальної політики.

Соціальна політика Європейського Союзу пройшла у своєму розвитку кілька етапів. У міру розширення сфери її дій виникла необхідність удосконалення механізму функціонування соціальної політики, розширення компетенції наднаціональних органів, створення нових структур, здатних конструктивно відповісти на виклики часу. Незважаючи на те, що до кінця 1990-х рр. соціальна політика ЄС у цілому оформилася, її здійснення стикається з низкою проблем, серед яких виділяється розширення компетенції органів ЄС у соціальній сфері, збільшення кількості соціальних інститутів комунітарного рівня, реалізація принципів конвергенції (економічного та соціального вирівнювання країн – членів ЄС) і гармонізації (зближення національних систем соціального захисту).

Завдання в соціальній сфері реалізуються за допомогою розгалуженої структури інститутів, основна функція яких полягає в координації та гармонізації соціальної політики, здійснюваної державами-членами, у використанні та перерозподілі обмежених фінансових ресурсів для здійснення соціальних програм, що становлять спільний інтерес для держав-членів і сприяють розвитку інтеграції в цілому.

Розбудова єдиного ринку зажадала адекватного розвитку законодавства як правової бази реалізації соціальної політики. Було прийнято основоположні документи – Єдиний європейський акт (ЄЕА) в 1986 р. і Хартію основних соціальних прав трудящих Співтовариства. Ці акти гарантують права на вільне пересування та свободу вибору занять; працю і справедливу винагороду, поліпшення умов праці; соціальний захист; свободу асоціацій і колективних договорів; професійну підготовку; рівне ставлення до чоловіків і жінок на ринку праці і на роботі; право на інформацію, консультації та участь; охорону здоров'я і безпеку на робочому місці; захист дітей та підлітків; гідні умови життя для людей похилого віку; залучення інвалідів у суспільство та трудове життя.

На початку 90-х рр. розроблялася програма створення економічного і валютного союзу. При цьому соціальна політика отримала статус одного з головних напрямів діяльності ЄС. Це знайшло закріплення в Маастрихтському договорі про Європейський Союз (1992 р.).

До компетенції ЄС увійшла політика в соціальній сфері, включаючи Соціальний фонд, а також інші напрямки, що мають соціальні аспекти. У 1997 р. було підписано Амстердамський договір про Європейський Союз, до цього включено розділ “Соціальна політика, освіта, професійне навчання, молодь”, який визначав рамки компетенції, завдання і методи діяльності

органів Співтовариства в цій галузі. Відповідно до ст. 18 до обов'язків Європейської комісії входило сприяння співробітництву між державами-членами в питаннях зайнятості, трудового законодавства, умов праці, професійної підготовки та ін. У Єдиному європейському акті спостерігається подальше розширення повноважень інституцій ЄС у соціальній сфері.

При аналізі сучасного стану управління в соціальній сфері виявляється прагнення держав-членів протидіяти тенденції до надмірної централізації функцій управління ЄС у сфері, що відбиваються в розподілі компетенції інститутів різного рівня – від місцевого до наднаціонального – на основі принципу субсидарності. Суть цього принципу полягає в тому, що на більш високому рівні приймаються тільки ті рішення, які не можуть бути прийняті на більш низькому рівні з огляду на масштаб, складність і значущість тих проблем, які підлягають вирішенню і пояснюються нерівномірністю економічного розвитку країн ЄС.

Маастрихтський договір закріпив за Радою ЄС право за допомогою директив установлювати мінімальні стандарти і технічні норми праці, розширивши коло проблем, щодо яких рішення приймаються кваліфікованою більшістю. Проте існуюча процедура одноголосного прийняття рішень, що зачіпає цілий ряд сфер (соціальне забезпечення та соціальні гарантії для трудящих, умов наймання громадян третіх країн, які проживають на законних підставах на території ЄС тощо), на думку багатьох фахівців, є гальмом для процесу імплементації в національне законодавство держав-членів положень спільної соціальної політики [2; 3].

Діяльність Європейської комісії в соціальній сфері включає в себе три основні елементи: впровадження в життя документів соціальної політики, управління структурними фондами та управління соціальним діалогом. У розробці та здійсненні соціальної політики Раді та Комісії допомагає цілий ряд органів і спеціалізованих установ. Першим серед них слід назвати Економічний і соціальний комітет. Хоча він є консультативним органом, без його участі ні Рада, ні Комісія не приймають відповідних рішень. Щорічно він подає цим інститутам понад 120 висновків.

В ЄС діють також допоміжні спеціалізовані структури в галузі соціальної політики: Європейський центр розвитку професійної підготовки (CODEFOR), Фонд поліпшення умов життя та праці і ціла мережа комітетів. Згадані організації певною мірою становлять наукові центри, що співпрацюють як з інститутами ЄС, так і з державами-членами. У 1996 р. був заснований і регулярно скликається Форум із соціальної політики.

Останнім часом окреслилася тенденція до посилення ролі комунітарних інститутів ЄС у здійсненні соціальної політики, що знайшло відображення у значному розширенні їхніх функцій у цій галузі. У їх числі: розробка стратегії соціального розвитку ЄС, рамкових програм соціальних дій, загальних орієнтирів, проведення досліджень, сприяння розвитку соціального діалогу шляхом організації конференцій та інших форм дискусій за участю представників Європейського Союзу – підприємців; аналіз ситуації та контроль за дотриманням узгодженого курсу та виконанням прийнятих рішень у державах-членах, а в разі необхідності вироблення рекомендацій їх урядам; загальна координація дій держав-членів; розробка наднаціональних нормативних документів із соціальних питань та контроль за їх імплементацією в національні законодавства; нарешті, розробка і здійснення власних ініціативних програм, що фінансуються з бюджету ЄС, за рахунок кредитів Європейського інвестиційного банку (ЄІБ) або інших джерел.

Крім того, для проведення в життя соціальної політики та виконання конкретних завдань Європейський Союз користується такими потужними інструментами, як структурні фонди. Нині діє п'ять структурних фондів, створених у різний час: Європейський соціальний фонд (ЄСФ), Європейський фонд регіонального розвитку (ЄФРР), секція орієнтації ФЕОГА (Фонд орієнтації і гарантій сільського господарства), Фінансовий фонд орієнтації рибальства і Фонд згуртування. У кінці 1980-х рр. нарізала необхідність реформування цих

фондів у зв'язку з подальшим розвитком інтеграційних процесів і розширенням самого Співтовариства, до складу якого увійшли Греція (1981), Іспанія і Португалія (1986).

Слідом за реформами 1988 р. відбувся новий Маастрихтський договір (1993), враховуючи потребу в розширенні діяльності структурних фондів та необхідність впровадження нових організаційних форм у цій галузі. Прийнято рішення про заснування до 31 грудня 1993 р. нового фонду, що отримав назву Фонд згуртування. Це рішення пов'язане безпосередньо з проблемою розширення Спільноти, появою в її рамках різнорівневих партнерів. Фонд згуртування, допомогою якого в даний час користуються в основному Греція, Іспанія, Португалія та Ірландія, сприяє ліквідації відставання в тих чи інших галузях економіки та соціальної сфери. Серед раніше створених структурних фондів у галузі соціальної політики найбільш помітну роль відіграє створений в 1961 р. Європейський соціальний фонд, який інколи критикують за те, що він є монополістом у проведенні в життя соціального аспекту структурної політики ЄС.

Другий за важливістю комплекс завдань включає допомогу молоді і довгостроковим безробітним у процесі реінтеграції до ринку праці. На це витрачається близько 8 % ресурсів. Ще 9 % фінансових коштів структурних фондів призначено для підтримки ініціативних програм ЄС, що являють собою важливий елемент діяльності ЄС в соціальній сфері. Нині реалізується ініціативна програма ЄС, що передбачає сприяння професійній інтеграції жінок, молоді, інвалідів, людей похилого віку, маргінальних верств; зусилля для розв'язання проблеми зайнятості і розвитку людських ресурсів.

Ідею гармонізації умов життя і праці було задекларовано, але її реалізації довгий час перешкоджав значний розрив між соціальними стандартами в більш розвинених і менш розвинених державах-членах. При цьому противниками гармонізації були більш розвинені країни, в яких побоювалися як встановлення більш низьких стандартів, що могло негативно вплинути на їх національні стандарти, так і легітимізації цих стандартів на рівні ЄС, впровадження яких у менш розвинених країнах довелося б фінансувати більш розвиненим.

Розвиток інтеграції пов'язаний і з певною соціальною напругою, зумовленою зі старінням населення і загрозами екології. При цьому приєднання до ЄС країн, що вийшли з іншої соціально-економічної системи, відбувається з істотними ускладненнями.

У міру поглиблення інтеграції для реалізації ідей єдиного ринку необхідне вільне пересування та свобода ділової активності людей по всій території Співтовариства. Це передбачає забезпечення рівності трудових і соціальних прав усього населення. Для цього потрібний подальший розвиток і гармонізація трудового і соціального законодавства, а також уніфікація національних законодавств у цій сфері.

Основні джерела фінансування соціального процесу такі: соціальні витрати національних урядів через національні державні бюджети; бюджети Європейського об'єднання вугілля і сталі, Євратома, ЄЕС; спеціальні структурні фонди ЄС: Соціальний фонд, Фонд регіонального розвитку, Фонд сприяння економічному зближенню держав – членів ЄС.

Соціальна компонента міститься практично в усіх напрямках інтеграційної діяльності. Ставка на економічне зростання, інвестиції в людський потенціал, структурні перетворення в промисловості, розвиток сільського господарства тощо прямо чи опосередковано дає позитивний соціальний ефект. Тому важливий не стільки обсяг соціальних витрат, скільки обсяг виробництва інтегрованих економік, рівномірність розвитку країн і регіонів, збалансованість доходів. Якщо робити ставку тільки на соціальні видатки, то в довгостроковому плані це спричиняє ефект "бездонної бочки", супроводжується інфляцією, яка веде до скорочення реальних доходів та обсягів виробництва, зростання безробіття та інших наслідків розтрати соціальних благ. Зрозуміло, такий підхід не є проявом альтруїзму по відношенню до широких верств населення з боку домінуючих у політиці фінансово-промислових груп. Цей підхід як оптимальний ґрунтується на інстинкті самозбереження і розумінні необхідності підтримки прийнятної для основ-

ної маси населення рівня і якості життя, щоб уникнути небезпечних соціальних конфліктів, соціальної дестабілізації. Саме тому ідеологічною основою сучасної європейської інтеграції є не лише економічна, а й соціальна інтеграція.

Наднаціональну соціальну політику і соціальний захист населення здійснюють Європейська рада, парламент, комісія і суд, відповідні комітети – економічний та соціальний, спеціалізовані організації – Постійний комітет із зайнятості, структурні фонди, Європейська служба зайнятості, Служба взаємної інформації з політики зайнятості тощо. Наднаціональні органи сприяють вирішенню: специфічно соціальних проблем як окремих категорій трудящих (молоді, жінок, літніх людей, частково працездатного населення), так і працівників окремих галузей (транспорт, сільське господарство, рибальство і т. д.); проблеми підвищення якості життя, поліпшення охорони праці і здоров'я населення; проблеми поступового зближення соціальних систем країн – членів ЄС.

Для вирішення цих питань активно використовується детальне правове регулювання як правова основа соціально-економічного процесу і правового захисту соціальних прав і законних інтересів громадян.

Новим імпульсом для розвитку соціального розвитку ЄС став Всесвітній саміт зі сталого розвитку в Йоганнесбурзі (2002 р.). Готуючись до нього, на засіданні в Барселоні Європейська рада поставила завдання зробити свою політику сталого розвитку прикладом для наслідування у всьому світі. Такий амбіційний підхід орієнтує країни ЄС на перспективи і рівень розвитку, хоча і пов'язаний з необхідністю більш реальної самооцінки в домаганнях на лідерство. Основні напрямки політики сталого розвитку включають: збереження і раціональне використання природних ресурсів; міжнародну систему охорони навколишнього середовища; нарощування технологічного потенціалу Європи; активізацію діяльності з передачі технологій країнам, що розвиваються.

Соціальна спрямованість цього підходу полягає в перспективі зниження безробіття, підвищення продуктивності праці і рівня національного доходу, зростання бази оподаткування як джерела бюджетних надходжень на різних рівнях інтеграції. Це сприятиме соціальному забезпеченню зростаючої частки старіючого населення.

Своєчасне усвідомлення актуальних проблем і вжиття адекватних заходів дозволяє урядам ЄС здійснити глибоку модернізацію економіки, щоб конкурувати з США та іншими великими учасниками світового ринку, виконати поставлене Європейською радою завдання: створити за 10 років найбільш конкурентоспроможну й динамічну економіку, що ґрунтується на наукомістких технологіях і здатна забезпечувати стійке зростання, створювати нові робочі місця і розвинути соціальну інтеграцію. Такий підхід у рамках якісно нової соціальної інтеграції дозволяє утвердитися в постіндустріальній економіці і відповідати викликам глобалізації.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Сучасна соціальна політика є результатом розвитку цивілізації, інститутом, що створює передумови задля розв'язання соціальних проблем індивідів за допомогою потенціалу держави, комерційних структур, некомерційних організацій, інших суб'єктів громадянського суспільства.

Соціальна політика за характером свого впливу на економічний процес виконує роль стабілізатора і стимулятора економічного розвитку. Спочатку Європейський Союз являв собою об'єднання відносно розвинених країн, проте в міру його розширення виникла проблема соціальної адаптації нових членів ЄС з менш розвинутою економікою. При цьому соціальні програми розробляються і фінансуються на наднаціональному рівні із загальноєвропейського бюджету ЄС, а також із спеціалізованих організацій і фондів. Відповідно на наднаціональному рівні діє механізм соціального захисту, що забезпечує уніфікацію якості життя.

Під час аналізу сучасного стану управління в соціальній сфері виявляється прагнення держав-членів протидіяти тенденції до надмірної централізації функцій управління ЄС у сфері, що відбиваються в розподілі компетенції інститутів різного рівня – від місцевого до наднаціонального – на основі принципу субсидарності.

Основа для структурного оформлення соціальної політики ЄС вже існує, і окремі частини механізму набирають темп. Комунітарні інструменти соціальної політики працюють досить ефективно, що дозволяє вдосконалити механізм, який забезпечує процес побудови соціального простору в Європейському Союзі. Однак слід зазначити, що процес передачі функцій з національно-державного рівня на наднаціональний буде йти повільно, і у вирішенні цього питання, найімовірніше, пріоритет буде віддаватися використанню принципу субсидарності.

На шляху від спільного ринку до єдиного економічного і політичного простору на правовій основі постійно розширюються наднаціональні програми і гарантії соціального захисту, що забезпечують умови гідного рівня та якості життя для громадян об'єднаної Європи.

Список використаних джерел:

1. Сидорина Т. Ю. Социальная структура российского общества: вызовы социальной политике / Т. Ю. Сидорина // Мир России. – 2005. – № 4.
2. Dumon J.-P. Les systemes de protection sociale en Europe / J.-P. Dumon. – Paris : Economica, 1998. – P. 126.
3. Григорьева Н. С. Социальные потребности и социальная политика в достижении благосостояния: роль международных общественных организаций в реформе социальной сферы стран переходной экономики [Электронный ресурс] / Н. С. Григорьева // Государственное управление. Электронный вестник. – 2005. – Вып. № 6. – Режим доступа : <http://www.e-journal.spa.msu.ru/images/File/grigorjeva.pdf>

