

**О. М. СТОЙКО
В. П. ГОРБАТЕНКО**

ОСНОВНІ ЕТАПИ СТАНОВЛЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ СОЦІАЛЬНОЇ МОДЕЛІ У КОНТЕКСТІ СОЦІАЛЬНОЇ СПРАВЕДЛИВОСТІ

Досліджено основні етапи формування Європейської соціальної моделі, які корелюють з посиленням інтеграційних тенденцій на Європейському континенті. Відзначено її близькість на ранніх етапах з підходом Міжнародної організації праці, що наголошував на покращенні умов праці та життя працівників без застосування перерозподільчого підходу.

Показано, що нині в її основі лежить консенсус щодо моделі загально-го добробуту, побудованої після Другої світової війни, яка лежить в основі усіх програм соціального захисту незахищених верств населення і забезпечення соціальної справедливості. Однак її подальша реалізація пов'язана із намаганням держав-членів зберегти контроль над соціальною політикою, відмінностями у національних моделях соціальної держави та приходом до влади правих партій, що можуть змістити акценти щодо соціального захисту окремих груп населення, зокрема іммігрантів та біженців, та його інструментів (відмова від перерозподільчого підходу).

Ключові слова: соціальна держава, справедливість, соціальний захист, соціальні послуги, європейська інтеграція, Євросоюз, перерозподіл.

Stoiko Olena, Horbatenko Volodymyr. The main stages of the European Social Model in the context of social justice

The main stages of formation of the European Social Model (ESM), which correlate with the strengthening of integration trends on the European continent, are investigated. The author notes its closeness in the early stages to the approach of the International Labour Organization, which emphasised the improvement of working and living conditions of workers without applying a redistributive approach.

© **СТОЙКО Олена Михайлівна** – доктор політичних наук, провідний науковий співробітник Інституту держави і права імені В. М. Корецького Національної академії наук України; ORCID: 0000-0002-1021-5270; e-mail: starkol@gmail.com

© **ГОРБАТЕНКО Володимир Павлович** – доктор політичних наук, професор, провідний науковий співробітник Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України; ORCID: 0000-0002-2400-954X; e-mail: stateandlaw@ukr.net

Today, it is based on a consensus on the welfare model built after the Second World War, which underpins all social protection programmes for the vulnerable and social justice. However, its further implementation is linked to the attempts of member states to maintain control over social policy, differences in national welfare state models, and the rise to power of right-wing parties that may shift the emphasis on social protection of certain groups, including immigrants and refugees, and its instruments (rejection of the redistributive approach).

Key words: welfare state, justice, social protection, social services, European integration, European Union, redistribution.

Вступ. Уже на перших етапах реалізації інтеграційного проєкту Євросоюз розпочав розробку власного підходу до соціальної політики на континенті. На той момент вона прагнула забезпечити соціальний прогрес шляхом сприяння економічному співробітництву, а не застосування розподільчих механізмів для фінансування соціальних послуг. Однак у міру поглиблення інтеграції дедалі очевиднішою ставала необхідність універсалізації соціальних стандартів для громадян Об'єднаної Європи для забезпечення соціальної справедливості попри той факт, що згідно із принципом субсидіарності саме держави-члени на власний розсуд визначають свою соціальну політику.

Метою статті є аналіз еволюції підходів Євросоюзу до соціальної політики для забезпечення соціальної справедливості громадянам спільноти.

Виклад основного матеріалу. У широкому розумінні соціальних питань Євросоюз слідував підходу, запропонованому Міжнародною організацією праці, створеної у 1919 році. Зокрема, ЄОВС прагнуло покращити стандарти охорони здоров'я та безпеки, фінансувало навчальні програми для безробітних, а також будівництво житла для шахтарів та сталеливарників, ігноруючи перерозподільчий підхід. Вважалося, що підвищення доходів і поліпшення умов життя громадян значною мірою залежали від підвищення продуктивності та розширення торгівлі між державами; лібералізація ринків розглядалася як ключовий чинник як економічного зростання, так і соціальної стабільності. При цьому розподільна справедливість в умовах демократії відрізняється від її спрощеного розуміння, нав'язаного догматично-соціалістичними підходами щодо її розуміння. У вільному суспільстві не існує жодної особи чи групи, уповноваженої контролювати всі ресурси, вирішуючи,

як саме слід їх розподілити. Згідно з принципом рівноправного перерозподілу останній є справедливим, якщо він здійснюється за прозорими, зрозумілими правилами, через законні засоби.

У 1956 році був підготовлений звіт Оліна, який відіграв важливу роль у діяльності ЄЕС [1] і розглядав питання про можливість та шляхи гармонізації стандартів держави загального добробуту на міжнародному рівні. Проте МОП відкинула такий підхід як практично нездійсненний і наполягала, що для досягнення соціальної справедливості встановлення порівнянних і конкурентних питомих витрат на робочу силу є важливішим, ніж пряма гармонізація соціальних стандартів. Це зробило ринкову інтеграцію, продуктивність та економічне зростання вирішальними інструментами формування соціальних відносин, а не перерозподільчу політику. Представники МОП стверджували, що для покращення добробуту працівників й одночасного вирівнювання соціальних стандартів необхідна низка допоміжних заходів, включаючи професійну підготовку, свободу пересування та безпеку праці.

Договір про заснування ЄЕС (1957) був прийнятий саме цим духом. У ст. 117 зазначалося, що умови життя мають бути покращені та гармонізовані, насамперед через «функціонування спільного ринку, який сприятиме гармонізації соціальних систем». Перерозподільна соціальна політика та захист від життєвих ризиків і провалів ринку залишалися переважно національними зобов'язаннями держав, а зростання лежало в основі підходу ЄС до соціальної справедливості протягом післявоєнних десятиліть економічного буму.

Акцент на ринковій інтеграції як способі розв'язання соціальних проблем того часу викликав і критику, зокрема з боку Італії та Франції. Проте більшість держав-членів вважала, що перерозподільна соціальна політика є предметом внутрішньої політики. Після Другої світової війни добробут став головним обов'язком держави, зміцнюючи її легітимність в очах громадян. Домінувала ідея, що більше Європи означатиме менше соціальної держави, що зрештою призведе до ослаблення влади національних урядів та надмірних витрат. Через переважання християнсько-демократичних партій у політичних системах шести держав-засновниць протягом перших десятиліть європейської інтеграції питання соціальної справедливості перебували на маргінесі європейської політики [2].

Можна виділити три основних етапи формування європейської моделі соціальної політики у контексті забезпечення соціальної справедливості: I – з 1950-х до 1970-х років; II – з 1970-х до 1990-х років та III – починаючи з 1990-х років. На першому етапі (1950-1970-ті роки) домінувала логіка спільного ринку, а основну роль при цьому відігравали три чинники [3]. По-перше, Спільнота прагнула сприяти транснаціональній трудовій міграції між державами-членами. Договір про ЄЕС мав за мету покласти край «будь-якій дискримінації за ознакою громадянства між працівниками держав-членів щодо зайнятості, винагороди та інших умов праці та працевлаштування». Він також передбачав, що Спільнота повинна «вжити таких заходів у сфері соціального забезпечення, які необхідні для забезпечення свободи пересування трудящих» (ст. 48-51 Договору про створення Європейської економічної спільноти) [4]. Такий підхід передбачав концентрацію зусиль на економічному розвитку та зростанні продуктивності праці без створення наднаціональної держави загального добробуту.

Також сформувався відносно широкий консенсус щодо політики ЄС, яка не повинна була трансформуватися у повноцінну лібералізацію європейського ринку праці з відповідними наслідками для соціальної справедливості, які б виникли внаслідок надмірного зростання конкуренції між державами-членами, що призвело б до зниження стандартів праці. Навіть Договір про заснування ЄЕС визнавав чіткі межі свободи пересування. Наприклад, він не наполягав на повному взаємному визнанні освітніх та професійних кваліфікацій, тоді як певні професійні групи були чітко виключені. Наприклад, свобода пересування не поширювалася на працевлаштування на державній службі (ст. 48 Договору про створення ЄЕС). Щодо низки інших питань рішення залишалися за державами-членами, еліти яких часто розглядали європейську інтеграцію як засіб консолідації та розширення держави загального добробуту на національному рівні, тому й не були зацікавлені в ослабленні соціальних стандартів через надмірну конкуренцію; натомість лібералізація завжди залишалася вибірковою [5].

По-друге, Договір про створення ЄЕС торкався питань соціальної справедливості, вимагаючи «застосування принципу, згідно з яким чоловіки і жінки повинні отримувати рівну оплату за рівну працю» (ст. 119). Це положення призвело до позитивних змін у

деяких державах-членах, зокрема в Ірландії після її приєднання у 1973 році. Уряд спершу відмовився визнавати принцип рівної оплати праці, однак після рішення Суду Європейського Союзу в 1976 році був змушений його виконувати.

По-третє, ЄЕС запровадила низку цільових політик, які мали перерозподільчий вимір. Однією з перших була Спільна аграрна політика (САП), яка згодом стала однією з найважливіших сфер діяльності. Інтеграція виявилася глибшою в сільському господарстві, ніж в обробній промисловості: окрім скасування внутрішніх бар'єрів, було створено Організацію спільного ринку, яка встановлювала ціни на більшість сільськогосподарських продуктів, що дало змогу Брюсселю безпосередньо впливати на рівень доходів у цьому секторі економіки.

Однак соціальний вимір САП залишався не таким очевидним. Формально ця політика переслідувала цілий спектр цілей, спрямованих насамперед на збільшення обсягів виробництва. Але Договір про ЄЕС також містив мету «забезпечити справедливий рівень життя для сільськогосподарської спільноти» (ст. 39). Зрештою САП діяла як неявний інструмент соціальної політики ЄЕС, пом'якшуючи негативні наслідки масштабних скорочень робочої сили в аграрному секторі.

Другим прикладом цільової політики з перерозподільними результатами був Європейський соціальний фонд, що мав за мету полегшити працевлаштування працівників і підвищити їхню географічну та професійну мобільність (ст. 123). На той час він залишався набагато меншим за амбіціями та бюджетом, ніж САП, і зосереджувався на перекваліфікації працівників із занепадаючих секторів економіки та наданні допомоги в подальшому працевлаштуванні.

Таким чином, ці політики ЄС не були результатом активного руху за соціальну справедливість. Заклики такого роду лунали протягом перших десятиліть європейської інтеграції, особливо в Європейському Парламенті (ЄП), але вони завжди залишалися політично маргінальними. Загалом вплив європейської інтеграції на соціальну, політичну та економічну структуру держав-учасниць протягом цього періоду був відносно невеликим. Хоча ЄС поступово почала утверджуватися як актор, що сприяє реалізації конкретних концепцій соціальної справедливості в Західній Європі, проте її роль все ще було дуже легко ігнорувати.

Другий етап тривав з 1970-х до 1990-х років, коли кінець повального буму призвів до важливих змін у ролі ЄС у питаннях соціальної справедливості. Після сповільнення економічного зростання на початку 1970-х років вибірковий підхід до соціальних питань став предметом серйозного аналізу. Держави-члени погодили Регламент про застосування схем соціального забезпечення до зайнятих осіб та їхніх сімей, які пересуваються в межах Спільноти [6], а в 1974 році була прийнята Програма соціальних дій [7]. 1970-ті та початок 1980-х років також були періодом розквіту соціального виміру на континенті, коли на цю політику спрямовувалися дедалі більші ресурси. На той час вона поглинала до 80% загального бюджету ЄЕС. Водночас регіональна політика набула аспектів соціальної політики після її виділення із САП та орієнтації на зменшення диспропорцій у розвитку між багатими й бідними регіонами.

Низка директив, починаючи із середини 1970-х років, частково спричинена рішенням Суду Європейського Союзу, надала ЄС більше повноважень. Насамперед йдеться про справу Дефренн проти Сабени, що стосувалася рівної оплати праці чоловіків та жінок і стала основоположною для права Європейського Союзу та Європейської соціальної хартії. У ній зазначалося, що ЄС – це не тільки економічний союз, водночас «покликаний спільними діями забезпечувати соціальний прогрес і прагнути до постійного поліпшення умов життя і праці своїх народів» [8].

У цій сфері ЄС дотримувався поступального підходу, який доповнював інструменти і цілі Спільного ринку. Більше того, величезні проблеми САП викликали дедалі більшу критику, дискредитуючи ідею про те, що ЄС здатна керувати значущою перерозподільною політикою. Хоча у цей період соціальна політика не стала основним напрямом діяльності ЄС, але мало місце зростання впливу ЄС на соціальні питання, що сприяло розвитку низки важливих тенденцій. Насамперед помітно зменшилися відмінності між національними системами: хоча відповідні системи зберегли свої особливості, соціальні витрати та виплати зблизилися. Крім того, у 1980-х роках нерівність між державами-членами зменшувалася, хоча невдовзі вона знову почала зростати.

Прийняття нових членів посилило роль наявних інструментів та їхній вплив на суспільства держав-членів. У 1970-х роках Гре-

ція, Іспанія та Португалія подали свої заявки на членство, Греція приєдналася у 1981 році, а решта – у 1986 році. Вступ цих порівняно бідних країн з великими сільськогосподарськими секторами посилив перерозподільчу логіку та роль САП. Таким чином, розширення посилило актуальність соціальної політики, яка майже вийшла на перше місце після розширення на схід у 2004 році.

Важливу роль відіграло і прийняття в 1986 році Єдиного Європейського Акта (ЄЄА), який наділив Спільноту новими повноваженнями щодо розв'язання соціальних питань. ЄЄА мав за мету подальшу ринкову інтеграцію для подолання економічної кризи того часу. Вважалося, що єдиний ринок можна створити лише за умови встановлення чіткіших стандартів захисту працівників і споживачів. Європейська комісія на чолі з Ж. Делором вже наголошувала на цьому в Білій книзі 1985 року, яка започаткувала ініціативу, що врешті-решт призвела до створення Спільного ринку, а також закликала до нової ініціативи щодо вільного руху робочої сили та професій [9].

ЄЄА став першим договором, який прямо називав соціальну справедливість метою європейської інтеграції, а ст. 118а надавала ЄС повноваження у сфері охорони праці та безпеки, а згодом з'явилося багато вторинного законодавства. Поряд з антидискримінаційними положеннями приватне право ЄС стало відігравати важливу роль у забезпеченні прав споживачів і працівників.

Отже, на Спільному ринку, як інституційному серці ЄС, перерозподіл залишався другорядним, а керівна ідея значно відрізнялася від положень про соціальну справедливість, закріплених у більшості національних правових систем. Цей підхід невдовзі вилився у Соціальну хартію [10] (1989) та Хартію ЄС про основні права (2000), які містять положення про інтегровану споживчу політику та деякі елементи соціальних прав. Хартія визначила основні принципи захисту працівників ЄС і встановила один із головних принципів, який буде лежати в основі всіх політичних дій Спільноти: принцип субсидіарності, згідно з яким політика Союзу доповнює дії держав-членів у цій сфері. Це бачення було також закріплено і посилено Амстердамським договором (1997) і Лісабонським договором (2007). Однак більшість її положень мали здебільшого декларативний характер і залишалися абстрактними принципами, а не конкретними законодавчими актами.

На третьому етапі, з початку 1990-х років, почалася дискусія про соціальне включення, насамперед у контексті Лісабонського порядку денного, тоді як ЄС почав брати участь у більш загальних дебатах про європейську соціальну модель [11]. Одне з перших офіційних визначень європейської соціальної моделі з'явилося в Білій книзі з питань соціальної політики [12], в якій було представлено набір спільних цінностей, притаманних демократії: індивідуальна свобода, рівні можливості, соціальний діалог, соціальне забезпечення та створення можливостей для незахищених членів суспільства.

Європейська соціальна модель – це спільне бачення, засноване на концепції держави загального добробуту. Вона виникла в результаті соціал-демократичного консенсусу, в ній поділяються цінності рівних можливостей, перерозподілу та солідарності [13, р. 5033]. Ключовими елементами моделі є спільний погляд на цінності та державу загального добробуту як політичну структуру, з одночасним збереженням відкритого характеру, що стимулює постійні дискусії щодо її суті.

У цей період Суд ЄС також почав відігравати важливішу роль у питаннях соціальної справедливості, спорадично ухвалюючи рішення, які посилювали соціальний захист. Але в цей час особливо активно розвивалося вторинне право ЄС. Доступне європейське правосуддя дедалі більше переважало над національним законодавством, наприклад у сфері захисту прав споживачів, що значувало зміни порівняно з першою фазою координації до 1980-х років і другою фазою суддівського активізму до кінця 1990-х років [14, р. 180-195].

На межі століть почалася дискусія про «соціальне включення», наприклад, у контексті так званого Лісабонського порядку денного, тоді як ЄС почав брати участь у більш загальних дебатах про Європейську соціальну модель. У своїй стратегії він наголошував на доступі, знаннях та інвестиціях у людей, що ґрунтувалися на неоліберальних ідеях. ЄС також розробив нові методи прийняття рішень, найголовнішим з яких є Відкритий метод координації (ВМК), спрямований на створення спільного розуміння між державами-членами та досягнення консенсусу щодо рішень та їх реалізації. Цей метод дозволив експертам брати активнішу участь у процесі розробки політики на європейському рівні з соціальних питань.

Найбільші зміни відбулися в суміжних сферах. Так, ЄС отримав багато нових повноважень насамперед щодо валютної інтеграції. Спираючись на процеси, що започатковані у 1970-х роках і прискорилися у 1980-х, він став домінуючим гравцем у міжнародному співробітництві в Європі. На додачу до нових повноважень його статус посилили наступні раунди розширення, особливо східне розширення 2004 року. Відтоді ЄС почав масово впливати на долю економік і суспільств держав-членів з очевидними наслідками для ширшого впровадження соціальної справедливості. Це стало особливо помітним під час фінансової кризи, яка вразила Європу наприкінці 2000-х років і зумовила запровадження політики жорсткої економії, що мала вкрай негативні наслідки, особливо для деяких середземноморських країн ЄС та їхніх систем соціального забезпечення.

Загалом протягом останнього десятиліття спостерігається тенденція до відходу від ринкової лібералізації, віддання пріоритету неекономічним цілям із відповідними наслідками для ширшого досягнення соціальної справедливості.

Висновки. Європейська соціальна модель стала можливою в міру поглиблення європейської інтеграції, й основні етапи її становлення були тісно пов'язані із установчими договорами Євросоюзу. В її основі лежить консенсус щодо моделі загального добробуту, побудованої після Другої світової війни, яка продовжує залишатися основою для всіх програм, що базуються на соціальному захисті незахищених верств населення з метою забезпечення соціальної справедливості. Однак її подальша реалізація пов'язана із намаганням держав-членів зберегти контроль над соціальною політикою, відмінностями у національних моделях соціальної держави та приходом до влади правих партій, що можуть змістити акценти щодо соціального захисту окремих груп населення, зокрема іммігрантів та біженців, та його інструментів (відмова від перерозподільчого підходу).

1. Social Aspects of European Economic Co-operation. Report by a Group of Experts (summary). *International Labour Review*. 1956. Vol. 74. P. 99–123.
2. Accetti C.I. What Is Christian Democracy? Politics, Religion and Ideology. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.
3. Varsori A. Development of European Social Policy. *Experiencing Europe: 50 Years of European Construction, 1957–2007* / ed. by W. Loth. Baden-Baden, 2009). P. 169–192.

4. Treaty establishing the European Economic Community. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teec/sign> 5. Comte E. The History of the European Migration Regime: Germany's Strategic Hegemony. London; Routledge, 2018. 6. Regulation (EEC) No 1408/71 of the Council of 14 June 1971 on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31971R1408> 7. Council Resolution of 21 January 1974 concerning a social action programme. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A31974Y0212%2801%29> 8. Judgment of the Court of 8 April 1976. Gabrielle Defrenne v Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena. Case 43-75. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61975CJ0043> 9. COM (1985) 310: Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June 1985). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=COM:1985:0310:FIN> 10. European Social Charter (Revised). URL: <https://rm.coe.int/168007cf93> 11. Giddens A., Diamond P., Liddle R. *Global Europe, Social Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. 12. European social policy: a way forward for the Union: A White Paper. Luxembourg: Office of the Official Publications of the European Communities, 1994. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/16dfe2c0-7fc9-4079-9481-e5de54a3805a/language-en> 13. Arrieta F. The European Social Model. *Encyclopedia of Gerontology and Population Aging*, ed. by D.Gu, M.E. Dupre. Springer Nature Switzerland AG, 2021. P. 5032-5036. 14. Micklitz H.-W. The Politics of Justice in European Private Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

Stoiko Olena, Horbatenko Volodymyr. The main stages of the European Social Model in the context of social justice

The article analyses the main stages of the European social model (ESM), which is closely related to the deepening of integration in the European project. At the first stage (1950s-1970s), the logic of the common market dominated, and three factors played a major role in this process: 1) attempts to promote transnational labour migration between member states, economic development and productivity growth; 2) the introduction of the principle of equal pay for men and women; 3) the launch of redistributive mechanisms through the Common Agricultural Policy, the European Social Fund, etc.

The second phase (1970s – 1990s) was characterised by important changes in the EU's role in social justice. In particular, the Social Action Programme was adopted, which helped to reduce differences between national social security systems and increase spending on the social sphere.

The third phase (since the 1990s) contributed to the initiation of discussions on social inclusion and the European Social Model, which is understood as a set of common values inherent in democracy: individual freedom, equal

opportunities, social dialogue, social security and the creation of opportunities for disadvantaged members of society.

ESM is based on a consensus on the post-World War II welfare model, which continues to be the basis for all social protection programmes for the disadvantaged to ensure social justice. However, its further implementation is linked to the attempts of Member States to maintain control over social policy, differences in national welfare state models, and the rise to power of right-wing parties that may shift the emphasis on social protection of certain groups, including immigrants and refugees, and its instruments (rejection of the redistributive approach).

Key words: welfare state, justice, social protection, social services, European integration, European Union, redistribution.